



La référence du droit en ligne



L'application de la jurisprudence Danthony  
à la police du cinéma (CE, 29/06/2012,  
Ass. Promouvoir)

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – Le régime des vices de procédure bouleversé par l’arrêt Danthony .....	4
A – L’état du droit antérieur à la jurisprudence Danthony .....	4
1 – Un régime initialement fixé par le juge .....	4
2 – Un régime récemment encadré par le législateur : l’article 70 de la loi du 17 Mai 2011 .....	4
B – Les principes constitutifs de la jurisprudence Danthony .....	6
1 – Le Conseil d’Etat et l’article 70 de la loi du 17 Mai 2011.....	6
2 – Les grandes lignes du nouveau régime.....	6
II – La jurisprudence Danthony appliquée à la police du cinéma : l’arrêt Ass. Promouvoir .....	7
A – Une consultation irrégulière susceptible d’avoir influencé le sens de la décision du ministre ....	7
1 – Que recouvre ce critère ? .....	7
2 – La solution du 29 Juin 2012 .....	7
B – Une consultation irrégulière du fait de la privation d’une garantie.....	9
1 – Que recouvre ce critère ? .....	9
2 – La solution du 29 Juin 2012 .....	9
CE, 29/06/2012, Ass. Promouvoir .....	10

# Introduction

---

Décidément, l'Association Promouvoir est une habituée des prétoires, surtout lorsqu'il s'agit de films qui, quelle que soit leur qualité intrinsèque, ont le mérite d'aborder des sujets audacieux. Ce fut le cas avec le film « Baise-moi » en 2000, et c'est encore le cas avec le film « Antichrist ». Si l'enjeu de l'affaire concernait bien évidemment l'interdiction de la diffusion dudit film au moins de 16 ans, interdiction jugée insuffisante par l'association, c'est sur la base d'une question de procédure que l'affaire a été tranchée.

Ainsi, dans cette affaire, le ministre de la culture, détenteur d'un pouvoir de police administrative spéciale, avait accordé un visa au film litigieux sur la base de l'avis rendu le 28 Mai 2009 par la commission de classification. Saisi, le Conseil d'Etat avait annulé ce visa le 25 Novembre 2009 dans la mesure où celui-ci se basait sur un avis insuffisamment motivé. En effet, la commission, pour justifier sa proposition d'interdire le film aux moins de 16 ans, s'était contentée de faire état du « climat violent » du film. Le ministre avait, alors, le 26 Novembre 2009, accordé un nouveau visa, cette fois-ci d'avantage explicité, mais sans saisir à nouveau la commission. L'Association Promouvoir saisit, alors, le Conseil d'Etat pour faire annuler ce second visa. Et, le 29 Juin 2012, le Conseil d'Etat fait droit à cette requête en se basant sur une question de procédure.

Concrètement, le vice de procédure peut être défini comme l'omission ou la réalisation irrégulière d'une formalité à laquelle un acte administratif est assujéti. Ces formalités sont diverses : il peut s'agir de consultations préalables, d'enquêtes, de publicité ou encore de délais. Ici, le vice de procédure résulte de l'insuffisance de la motivation de l'avis de la commission, ce qui rend la réalisation de la formalité irrégulière. Plus généralement, il s'agit de concilier les impératifs liés aux règles de procédure et la nécessité d'éviter un excès de formalisme. Longtemps, cette conciliation a été opérée par le juge administratif au travers de la notion de formalités substantielles ; seules ces dernières, en effet, entraînaient l'annulation de l'acte. Mais, cette jurisprudence était d'une part d'un maniement non aisé et d'autre part marquée par un excès de formalisme. C'est pour cela que, le 17 Mai 2011, le législateur est venu tenter de rationaliser cette question. Mais, quelques mois plus tard, le Conseil d'Etat a, par son arrêt Danthony (CE, ass., 23/12/2011), substitué ses principes jurisprudentiels à la disposition législative en cause. Ce faisant, la Haute juridiction remodelait en profondeur l'office du juge administratif en la matière. Ainsi, deux types de vices de procédure sont consacrés : celui qui résulte d'une consultation irrégulièrement faite, que celle-ci soit obligatoire ou facultative, et celui qui découle de l'omission d'une consultation obligatoire. Dans l'affaire qui nous occupe, c'est la première hypothèse qui est en cause. Plus précisément, le vice de procédure entachant le premier visa affecte aussi le second. Et, ce type d'irrégularité ne peut conduire à l'annulation que dans deux cas, qui sont tous deux constitués en l'espèce : l'influence sur le sens de la décision prise, et la privation de garanties pour les administrés.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, le bouleversement qu'a constitué l'arrêt Danthony pour le régime juridique du vice de procédure (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, l'application de ces nouveaux principes à l'arrêt Ass. Promouvoir (II).

# I – Le régime des vices de procédure bouleversé par l'arrêt Danthony

---

Il est possible d'évoquer le régime juridique qui a précédé l'arrêt Danthony (A), pour ensuite analyser les apports de cette dernière décision (B).

## A – L'état du droit antérieur à la jurisprudence Danthony

Le régime juridique applicable aux vices de procédure a initialement été fixé par le Conseil d'Etat (1). Cependant, la complexité des règles a poussé le législateur à intervenir en la matière (2).

### 1 – Un régime initialement fixé par le juge

L'idée générale est que tous les vices de procédures n'entraînaient pas automatiquement l'illégalité d'un acte. Ce n'était le cas que dans l'hypothèse où la formalité était substantielle. Cette condition était remplie lorsque la règle de procédure était soit de nature à influencer le contenu même de la décision, soit destinée à garantir les droits et intérêts des administrés. Dans tous les autres cas, la formalité était dite accessoire et son non-respect n'avait pas de conséquences sur la légalité de la mesure. Le but de cette distinction était de ne pas faire peser sur l'Administration un formalisme excessif de nature à nuire à l'efficacité de son action.

Mais, ce régime n'était pas dénué de complexité. Ainsi, l'appréciation de la nature substantielle d'une formalité pouvait être appréhendée à deux niveaux. Le premier est abstrait : il s'agissait de déterminer les formalités qui en elles-mêmes touchent l'essence de l'acte, et dont le non respect provoque la nullité de celui-ci. Le second est concret : l'on se plaçait ici, pour apprécier le caractère substantiel de la formalité, au niveau des circonstances de l'espèce, c'est-à-dire que l'on déterminait in concreto la portée du vice sur la légalité de la décision prise. Un seul exemple permettra d'illustrer la complexité de la jurisprudence classique. Ainsi, s'agissant des consultations, les lignes générales de la jurisprudence permettent de dire que celles qui sont obligatoires relevaient d'une appréciation abstraite, alors que celles qui sont facultatives supposaient une appréciation concrète des données de l'affaire. Cette complexité a poussé le législateur à intervenir.

### 2 – Un régime récemment encadré par le législateur : l'article 70 de la loi du 17 Mai 2011

Cette disposition législative ne régie que les décisions prises au vu d'un avis rendu par un organisme. Ainsi, son champ d'application est limité. Il n'englobe que les irrégularités affectant des avis effectivement rendus et non l'omission de l'avis lui-même. Par ailleurs, cet article ne vise que les avis rendus par une instance collégiale. Surtout, le législateur ne mentionne comme irrégularités pouvant être invoquées que celles susceptibles d'avoir eu une influence sur le sens de la décision. Autrement dit, le critère relatif aux garanties accordées aux administrés n'est plus pris en compte.

L'esprit de cette disposition législative est, comme le relève le rapporteur public, « d'étendre aux consultations obligatoires le contrôle concret et systématique jusqu'à présent apanage des seules consultations non obligatoires ». En d'autres termes, le législateur semble réserver les annulations aux irrégularités réellement susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise, et ce même si la formalité en cause présente en elle-même un caractère substantiel.

Bien que fixé par le législateur, le Conseil d'Etat ne va pas s'estimer lié, et va, au contraire, renouveler son office en la matière.

## B – Les principes constitutifs de la jurisprudence Danthony

Il faut, au préalable, expliquer le regard porté par le Conseil d'Etat sur l'article 70 de ladite loi (1), puis préciser les grandes lignes du nouveau régime applicable aux vices de procédure (2).

### 1 – Le Conseil d'Etat et l'article 70 de la loi du 17 Mai 2011

L'une des questions à laquelle devait répondre le Conseil d'Etat était de savoir si cette disposition législative datant de 2011 était applicable aux requêtes formées par Mr. Danthony dès 2009 et 2010. La Haute juridiction a esquivé le problème en considérant tout simplement que l'article 70 de la loi du 17 Mai 2011 ne faisait que reprendre des principes jurisprudentiels. En d'autres termes, cela signifie que le juge administratif appliquera à l'avenir le considérant de principe de l'arrêt Danthony et non la disposition législative précitée.

Concrètement, le Conseil d'Etat reprend l'alignement, opéré par le législateur, du régime contentieux applicable à toutes les consultations, qu'elles soient obligatoires ou facultatives. En revanche, la Haute juridiction s'écarte de l'article 70 de la loi précitée sur deux points : d'une part, le juge administratif rétablit les formalités constitutives de garanties que le législateur avait supprimées ; et d'autre part, il s'intéresse tant aux consultations irrégulièrement faites qu'à l'absence irrégulière de consultation, alors que le législateur ne s'intéressait qu'à la première hypothèse. Ce faisant, la Haute juridiction pose une grille d'analyse renouvelée pour appréhender les vices de procédures.

### 2 – Les grandes lignes du nouveau régime

L'arrêt Danthony consacre deux types de vices de procédure. Le premier concerne les consultations irrégulièrement faites. Ici, l'irrégularité dans l'accomplissement de la procédure, que celle-ci soit obligatoire ou facultative, ne conduira à l'annulation que dans l'hypothèse où cette irrégularité a pu avoir une influence sur le sens de la décision prise et dans celle où elle a privé les administrés d'une garantie. Ce faisant, le Conseil d'Etat reprend les deux hypothèses de la notion traditionnelle, mais aujourd'hui abandonnée, de formalité substantielle.

L'autre hypothèse est celle qui résulte de l'omission d'une consultation obligatoire. Cette irrégularité entraînera plus fréquemment l'annulation de l'acte pris. Ce sera automatiquement le cas lorsque l'omission affecte la compétence de l'auteur de l'acte : cette présomption irréfragable d'irrégularité concerne l'hypothèse des avis conformes ou l'Administration ne peut décider que conformément à l'avis requis. Hormis cette hypothèse, il faut distinguer selon que l'omission a privé les intéressés d'une garantie. Dans l'affirmative, le vice de procédure entraîne l'annulation de l'acte final, sans qu'il y ait lieu de rechercher l'influence concrète de la méconnaissance de la garantie procédurale sur le sens des décisions prises. Dans l'hypothèse inverse, il existe une présomption d'illégalité, mais qui n'est plus, comme par le passé, irréfragable : celle-ci pourra, ainsi, être renversée lorsque l'omission n'a pas été susceptible, en l'espèce, d'avoir une influence sur le contenu de l'acte pris.

Au final, la position d'ensemble du Conseil d'Etat semble d'une relative sévérité ; elle s'éloigne ainsi de l'esprit de l'article 70 de la loi du 17 Mai 2011. Mais, ce constant doit être atténué du fait que le juge administratif se reconnaît, depuis la jurisprudence Ass. AC ! (CE, ass., 11/05/2004), le pouvoir de moduler les effets dans le temps d'une annulation, dans l'hypothèse où une rétroactivité totale aurait des conséquences manifestement excessives. Aussi, les éventuels excès des annulations découlant de vices de procédure seront compensés au plan des conséquences de l'annulation.

Ce nouveau régime maintenant précisé, il est possible d'analyser l'application qui en est faite en l'espèce.

# II – La jurisprudence Danthony appliquée à la police du cinéma : l'arrêt Ass. Promouvoir

---

Dans cette affaire, le ministre de la culture avait accordé un visa au film « Antichrist » sur la base de l'avis rendu le 28 Mai 2009 par la commission de classification. Saisi, le Conseil d'Etat avait annulé ce visa le 25 Novembre 2009 dans la mesure où celui-ci se basait sur un avis insuffisamment motivé. En effet, la commission, pour justifier sa proposition d'interdire le film aux moins de 16 ans, s'était contentée de faire état du « climat violent » du film. Le ministre avait, alors, accordé un nouveau visa, cette fois-ci d'avantage explicité, mais sans saisir à nouveau la commission. Dès lors, le vice de procédure entachant le premier visa affecte aussi le second. C'est donc à l'égard de la jurisprudence Danthony que ce vice doit maintenant être apprécié. En la matière, c'est la première hypothèse de vice de procédure qui est en cause. Ainsi, l'irrégularité dans l'accomplissement de la procédure ne pourra conduire à l'annulation que dans deux cas, qui sont tous deux constitués en l'espèce : l'influence sur le sens de la décision prise, et la privation de garanties pour les administrés.

## A – Une consultation irrégulière susceptible d'avoir influencé le sens de la décision du ministre

Il importe, au préalable, de préciser ce que recouvre ce premier critère (1), puis d'analyser l'application qui en est faite en l'espèce (2).

### 1 – Que recouvre ce critère ?

Cette hypothèse avait été préservée par le législateur dans la loi du 17 Mai 2011, c'est donc logiquement qu'on la retrouve dans l'arrêt Danthony, avec cependant une définition toute différente. Ainsi, le Conseil d'Etat annulera un acte administratif du fait d'une procédure irrégulièrement suivie si celle-ci est susceptible d'avoir eu une influence sur ledit acte. Autrement dit, ce n'est que s'il est certain que la formalité n'a eu aucune incidence sur l'acte adopté que la demande d'annulation sera rejetée. En cas de doute, à l'inverse, l'acte sera annulé. Ce faisant, c'est une conception extensive de ce type de vice de procédure qui est retenue, loin de l'esprit de la loi de Mai 2011 et des opinions doctrinales. L'on rejoint par là la jurisprudence classique et perçue comme d'une assez grande sévérité à l'égard de l'Administration. Qu'en est-il en l'espèce ?

### 2 – La solution du 29 Juin 2012

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat juge que l'irrégularité entachant l'avis de la commission de classification prive le ministre d'un élément essentiel d'information, et est, dès lors, susceptible d'avoir influencé le sens de sa décision. En effet, cet avis doit lui permettre, compte tenu de la diversité de la composition reflétant les différents intérêts en cause, d'apprécier les modalités de conciliation des différentes nécessités qui s'imposent à l'exercice de cette police administrative spéciale : protection de l'enfance et de la jeunesse, respect de la dignité humaine et liberté d'expression. Dès lors, le caractère succinct de la motivation de l'avis n'a pas mis le ministre en mesure de recueillir une information suffisamment complète propre à l'éclairer sur le choix des restrictions à apporter à la diffusion du film litigieux. En conséquence, cette irrégularité est susceptible d'avoir influencé le sens de la décision du ministre. Le Conseil d'Etat aurait pu s'arrêter là, mais il relève aussi que ce vice a pu priver les intéressés d'une garantie.



## B – Une consultation irrégulière du fait de la privation d'une garantie

Des éclaircissements concernant ce second critère doivent d'abord être donnés (1), avant d'évoquer la solution du 29 Juin 2012 (2).

### 1 – Que recouvre ce critère ?

Cette branche du vice de procédure a été maintenue contrairement à ce qu'avait prévu le législateur de Mai 2011. Elle découle, notamment, du principe général des droits de la défense dont bénéficient les administrés avant la prise de certaines décisions, comme les sanctions administratives. Concrètement, ce vice de procédure ne pourra être invoqué qu'en cas de privation réelle des administrés d'une garantie, indépendamment de l'absence d'influence de l'irrégularité en cause sur le sens de la décision prise. Les deux critères sont donc indépendants. Mais, il est établi que le juge commencera d'abord par rechercher l'influence du vice de procédure sur le sens de la décision prise, et dans la négative recherchera l'éventuelle privation d'une garantie. Il faut, enfin, noter que la privation de garantie découle, la plupart du temps, de l'absence de réalisation d'une consultation pourtant obligatoire, mais peut résulter, parfois, de ce que la procédure a été suivie de manière incomplète ou irrégulière comme c'est le cas en l'espèce.

### 2 – La solution du 29 Juin 2012

En l'espèce, le ministre de la culture peut rendre public l'avis de la commission. De ce fait, le Conseil d'Etat considère que « l'absence de motivation est également susceptible de priver le public d'un élément d'information sur les circonstances » que le ministre a prises en considération pour délivrer le visa. Pour appuyer son raisonnement, la Haute juridiction considère que cette privation de garantie est d'autant plus grave que les restrictions à la diffusion d'un film constituent autant de limitations apportées à la liberté d'expression. Dès lors, le second critère pour justifier l'annulation de la décision est aussi rempli, et le Conseil d'Etat annule le visa accordé par le ministre le 26 Novembre 2010.

# CE, 29/06/2012, Ass. Promouvoir

---

Vu 1°), sous le n° 335771, la requête, enregistrée le 21 janvier 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour l'association Promouvoir, dont le siège est BP 48 à Pernes-les-Fontaines (84210) ; l'association Promouvoir demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du ministre de la culture et de la communication en date du 26 novembre 2009 accordant un visa d'exploitation au film intitulé "Antichrist" ;  
2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°), sous le n° 335911, la requête enregistrée le 25 janvier 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour l'association Action pour la dignité humaine, dont le siège est au 48, rue de la Charité à Lyon (69002) ; l'association Action pour la dignité humaine demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du ministre de la culture et de la communication en date du 26 novembre 2009 accordant un visa d'exploitation au film intitulé "Antichrist" ;  
2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

1. Considérant que les requêtes des associations Promouvoir et Action pour la dignité humaine tendent toutes deux à l'annulation de la décision de la ministre de la culture et de la communication accordant un visa d'exploitation avec interdiction aux mineurs de 16 ans au film " Antichrist ", réalisé par Lars von Trier ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les interventions :

2. Considérant d'une part que l'association Renaissance catholique et M. et Mme A ont intérêt à l'annulation de la décision attaquée ; que leurs interventions sont recevables ;

3. Considérant d'autre part que l'intervention enregistrée le 12 mars 2010 au soutien de la requête de l'association Promouvoir ne comporte pas les nom, prénom et domicile de son auteur ; qu'elle n'est, par suite, pas recevable ;

Sur les conclusions des requêtes :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 211-1 du code du cinéma et de l'image animée : " La représentation cinématographique est subordonnée à l'obtention d'un visa d'exploitation délivré par le ministre chargé de la culture. / Ce visa peut être refusé ou sa délivrance subordonnée à des conditions pour des motifs tirés de la protection de l'enfance et de la jeunesse ou du respect de la dignité humaine. (...) " ; qu'aux termes de l'article 2 du décret du 23 février 1990 modifié : " Sous

réserve des dispositions de l'article 15 ci-après, tout avis tendant à une décision comportant une restriction quelconque à l'exploitation d'une oeuvre cinématographique ne peut être donné qu'en assemblée plénière. En ce cas, l'avis est obligatoirement motivé et peut être rendu public par le ministre chargé de la culture " ; qu'aux termes de l'article 4 du même décret : " Au vu de l'avis émis par la commission de classification, le ministre chargé de la culture prend l'une des mesures prévues aux articles 3 et 3-1. S'il prend l'une des mesures mentionnées aux b à e de l'article 3 et à l'article 3-1, sa décision doit être motivée. " ;

5. Considérant d'une part qu'il ressort de l'avis rendu le 28 mai 2009 par la commission de classification qu'elle s'est bornée, pour justifier sa proposition d'interdiction du film " Antichrist " aux mineurs de 16 ans, à faire état du " climat violent " du film, sans préciser en quoi cette violence justifiait l'interdiction proposée ; qu'un tel avis ne peut, comme l'avait d'ailleurs déjà relevé le Conseil d'Etat dans sa décision du 25 novembre 2009 par laquelle il avait prononcé l'annulation du visa précédemment délivré pour l'exploitation de ce film, être regardé comme l'avis motivé exigé par les dispositions précitées de l'article 2 du décret du 23 février 1990 modifié ; que, dès lors, les associations requérantes sont fondées à soutenir que le nouveau visa d'exploitation accordé à ce film le 26 novembre 2009, au vu du même avis insuffisamment motivé, est intervenu au terme d'une procédure irrégulière ;

6. Considérant d'autre part que cette irrégularité prive le ministre d'un élément essentiel pour déterminer, dans l'exercice du pouvoir de délivrer les visas d'exploitation des oeuvres cinématographiques qu'il tient des dispositions précitées de l'article L. 211-1 du code du cinéma et de l'image animée, le choix qui lui incombe entre les différentes restrictions qu'il peut éventuellement imposer à la diffusion de l'oeuvre, au regard des nécessités de la protection de l'enfance et de la jeunesse, du respect de la dignité humaine et de la liberté d'expression, la motivation de l'avis de la commission devant lui permettre, compte tenu de la pluralité de sa composition reflétant les différents intérêts en cause, d'apprécier les modalités de conciliation entre ces nécessités ; que l'absence de motivation est également susceptible de priver le public d'un élément d'information sur les circonstances qu'il a prises en considération pour délivrer le visa si, comme l'article 2 du décret du 23 février 1990 lui en donne la faculté, le ministre rend public l'avis de la commission ; qu'ainsi, l'insuffisance de motivation de l'avis de la commission est susceptible d'exercer une influence sur la décision du ministre et de priver les différents intéressés d'une garantie au regard des limitations à la liberté d'expression que constitue toute mesure restreignant la diffusion d'une oeuvre cinématographique ; que les associations requérantes sont, par suite, fondées à demander l'annulation pour ce motif de la décision attaquée ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Considérant d'une part que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge des associations Promouvoir et Action pour la dignité humaine qui ne sont pas, dans la présente instance, les partie perdantes, le versement de sommes au titre des frais exposés par la société Slot Machine et par l'Etat et non compris dans les dépens ; qu'elles font également obstacle à ce que soient accueillies les conclusions présentées au même titre par l'association Action pour la dignité humaine, qui ne justifie d'aucun frais particulier ;

8. Considérant d'autre part qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat et de la société Slot Machine le versement à l'association Promouvoir des sommes de 1 500 euros chacune au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : Les interventions de l'association Renaissance catholique et de M. et Mme A sont admises.

Article 2 : L'intervention enregistrée le 12 mars 2010 n'est pas admise.

Article 3 : La décision du 26 novembre 2010 du ministre de la culture et de la communication accordant au film " Antichrist " un visa d'exploitation avec interdiction aux mineurs de 16 ans est annulée.