RAAD VAN STATE
L
- 1 -
07-12 1983
Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H.

BL. L.15.541/1.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 6e juni 1983 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 betreffende het verhuren van films bestemd voor commerciële vertoning", heeft de 23e november 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 6 juin 1983, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 30 juillet 1963 relative à la location des films destinés à la projection commerciale", a donné le 23 novembre 1983 l'avis suivant :

1. Het ontwerp strekt inzonderheid ertoe de bruto-ontvangst als grondslag voor de berekening van de maximum huurprijs van voor commerciële vertoning bestemde films, voor een volledig programma, te vervangen door de netto-ontvangst en rechtstreeks aan de Minister van Economische Zaken machtiging te geven om te bepalen wat onder "volledig programma" moet worden verstaan.

Het nieuwe, door het ontwerp voorgestelde artikel 1 geeft de volgende definitie van "netto-ontvangst" : "de opbrengst van de verkoop van de entreekaartjes, verminderd met de auteursrechten, de belasting over de toegevoegde waarde, de gemeentebelastingen en de andere heffingen en belastingen aangeduid door de Minister van Economische Zaken".

Omtrent die definitie geeft de memorie van toelichting de volgende commentaar :

> "Er wordt voorgesteld (...) het eenvoudig begrip van "netto-ontvangst in de plaats van (het begrip "bruto-ontvangst") te stellen die als basis dient voor het bepalen van de huurvoorwaarden van de films bestemd voor commerciële vertoning. Deze bepaling mag evenwel niet te strict zijn. Inderdaad, sedert 1963 is de belasting op de toegevoegde waarde tot stand gekomen en zijn bepaalde gemeentebelastingen veranderd. Het is dus wenselijk aan de Minister de macht te geven het detail van de elementen die geen deel uitmaken van de eigenlijke ontvangst aan te passen; namelijk de auteursrechten, de belasting op de toegevoegde waarde, de gemeentebelastingen en andere belastingen en heffingen aangewezen door de Minister van Economische Zaken".

Zowel op grond van de tekst (aangezien daarin op geen adekwate manier is aangeduid dat de woorden "aangeduid door de Minister van Economische Zaken" enkel slaan op de woorden "andere heffingen en belastingen"), als op grond van de in de memorie van toelichting verschafte uitleg, zou moeten worden aangenomen dat de nieuwe bepaling van artikel 1 aan de Minister van Economische Zaken machtiging geeft te bepalen welke

.../...

auteursrechten, welke belasting over de toegevoegde waarde, welke gemeentebelastingen en welke andere heffingen en belastingen, van de opbrengst van de verkoop van de entreekaartjes moet worden afgetrokken om het bedrag van de "nettoontvangst" vast te stellen.

Uit de uiteenzettingen van de gemachtigde ambtenaar daarentegen moet eerder worden afgeleid dat de bedoelde machtiging alleen slaat op de "andere heffingen en belastingen".

Het is dus nodig dat daarover in de tekst van het ontwerp uitsluitsel wordt gegeven en dat de commentaar in de memorie van toelichting en de tekst van de wetsbepaling met elkaar overeenstemmen.

Bovendien moet, hoe dan ook, een machtiging om de definitie van de "netto-opbrengst" aan te passen ingeval nieuwe heffingen of belastingen worden ingevoerd die via de prijs van het entreekaartje door de bioscoopondernemer voor rekening van de overheid van de bioscoopbezoeker wordt ontvangen, op grond van het bepaalde in artikel 67 van de Grondwet aan de Koning worden verleend.

2. In de inleidende zin van artikel 1 dient het koninklijk besluit nr 94 van 13 november 1967 met zijn opschrift te worden vermeld.

3. De inleidende zin van artikel 2 luide beter als volgt : "Artikel 2 van dezelfde wet, gewijzigd door hetzelfde besluit, wordt ... ".

4. Het nieuwe artikel 2 stelt dat de Minister van Economische Zaken "kan" bepalen :

.../...

1° wat moet worden verstaan onder "volledig programma",

2° het percentage van de netto-opbrengst dat de huurprijs van films voor een volledig programma niet mag overschrijden,

3° het maximumbedrag dat de verdeler als afschrijving van de copie of als waarborgsom voor betaling van de huurprijs mag eisen,

4° de nadere regelen voor de vaststelling van het bedrag van de "door de bioscoopondernemer geïnde ontvangst" die in aanmerking is genomen voor de toepassing van de wet.

Aangezien een regeling van de in het artikel opgesomde aangelegenheden onmisbaar is voor de toepasbaarheid van de wet, en er derhalve een verplichting bestaat om die bepalingen uit te vaardigen, verdient het aanbeveling het gebruik van het woord "kan" te vermijden en in de plaats daarvan te schrijven : "de ... bepaalt ... ".

Voorts wordt hier opnieuw rechtstreeks aan de Minister de machtiging verleend om die regelingen uit te vaardigen.

Wel moet worden vastgesteld dat in de huidige wet van 30 juli 1963 aan de Minister van Economische Zaken reeds machtiging is verleend om de aangelegenheden vermeld onder 2°, 3° en 4° te regelen.

Wat met name het vaststellen van de maximumprijzen voor filmverhuring betreft,heeft de Raad van State in zijn advies over het voorontwerp van de wet van 30 juli 1963 (Gedr. St. Senaat, zitting 1962-1963, nr 255, p. 10), aangenomen dat, hoewel luidens artikel 67 van de Grondwet het in beginsel de Koning is die de verordeningen maakt en de

besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, de uitvoeringsbevoegdheden uit overwegingen van dringende noodzaak rechtstreeks aan de Minister worden overgedragen.

Die stelling is eveneens gegrond ten aanzien van de machtiging om het maximumbedrag te bepalen dat de verdeler als afschrijving van de copie of als waarborgsom voor betaling van de huurprijs mag eisen.

Daarentegen is er geen reden om voorbij te gaan aan de principiële regel van artikel 67 van de Grondwet wat betreft het uitvaardigen van de nadere regelen die nodig zijn voor het vaststellen van het bedrag van "de door de bioscoopondernemer geïnde ontvangst" die in aanmerking is genomen voor de toepassing van de wet.

Voor de machtiging, door het ontwerp aan de Minister verleend, om het begrip "volledig programma" nader te omschrijven en om de nadere regelen te bepalen bedoeld onder 4° hierboven, geldt derhalve hetzelfde grondwettelijk bezwaar als dat gemaakt in verband met artikel 1 van het ontwerp.

5. Indien in 3° van het nieuwe artikel 2 door "de door de bioscoopondernemer geïnde ontvangst" is bedoeld de opbrengst van de verkoop van de entreekaartjes waarvan sprake in het nieuwe artikel 1, moet dat ook met zoveel woorden in het nieuwe artikel 2 worden gesteld. Gaat het om een nieuw begrip, dan moet dit in de tekst van de wet nader worden omschreven.

6. In het arrest 20.314 van 9 mei 1980 heeft de Raad van State, afdeling administratie, vastgesteld dat

het koninklijk besluit nr 94 van 13 november 1967 door machtsoverschrijding is aangetast wijl de bijzondere-machtenwet van 31 maart 1967 de Koning niet bevoegd had gemaakt om de wet van 30 juli 1963 betreffende het verhuren van films bestemd voor commerciële vertoning, te wijzigen.

Thans bestaan er verschillende regelen die bij ministerieel besluit werden vastgesteld op grond van de wijzigingen die het koninklijk besluit nr 94 aan de wet van 30 juli 1963 heeft aangebracht. Terwille van de rechtszekerheid moet in de wet bij wijze van overgangsregeling worden bepaald dat de ministeriële besluiten die genomen werden in uitvoering van de thans geldende artikelen 1 en 2 van de wet van 30 juli 1963, van kracht blijven tot zij worden opgeheven.

---

1. Le projet tend notamment à substituer, pour un programme complet, la recette nette à la recette brute comme base de calcul du prix de location maximum de films destinés à la projection commerciale et à attribuer directement au Ministre des Affaires économiques le pouvoir de déterminer ce qu'il faut entendre par "programme complet".

Le nouvel article 1er proposé par le projet définit la "recette nette" en ces termes : "le montant des sommes produites par la vente des tickets d'entrée, diminué des droits d'auteur, de la taxe sur la valeur ajoutée, des taxes communales et autres taxes et impôts désignés par le Ministre des Affaires économiques".

L'exposé des motifs consacre à cette définition le commentaire suivant :

> "Il est proposé de ... substituer (à la notion de "recette brute") la notion simple de "recette nette" qui sert de base à la fixation des conditions de location des films destinés à la projection commerciale. Cependant cette définition ne peut être trop stricte. En effet, depuis 1963 est intervenue la taxe sur la valeur ajoutée et certaines taxes communales ont changé. Il est donc souhaitable de donner au Ministre le pouvoir d'adapter le détail des éléments qui ne font pas partie de la recette proprement dite, notamment les droits d'auteur, la taxe à la valeur ajoutée, les taxes communales et autres taxes et impôts désignés par le Ministre des Affaires économiques".

Tant le texte même de l'article (dont il ne ressort pas de manière adéquate que les mots "désignés par le Ministre des Affaires économiques" se rapporteraient uniquement aux mots "autres taxes et impôts") que le commentaire qu'en donne l'exposé des motifs portent à croire que le nouvel article 1er autorise le Ministre des Affaires économiques à déterminer quels droits d'auteur, quelle taxe sur la valeur ajoutée, quelles taxes communales et quels autres taxes et impôts il y a lieu de déduire du produit de la vente des tickets d'entrée pour obtenir le montant de la "recette nette".

Les explications données par le fonctionnaire délégué en revanche, semblent plutôt indiquer que l'habilitation ne vise que les "autres taxes et impôts".

Il importe,dès lors, d'apporter dans le texte même du projet une réponse claire et nette à cette question et d'assurer la concordance entre le texte de la disposition légale en projet et le commentaire qu'en donne l'exposé des motifs.

Par ailleurs, une autorisation permettant d'adapter la définition de la "recette nette" en cas d'établissement de nouvelles taxes ou de nouveaux impôts que les exploitants de salles de cinéma perçoivent à charge des spectateurs pour le compte des pouvoirs publics par le biais du prix du ticket d'entrée doit en tout état de cause, en vertu de l'article 67 de la Constitution, être accordée au Roi.

2. Dans la phrase liminaire de l'article 1er, l'arrêté royal n° 94 du 13 novembre 1967 doit être cité avec son intitulé.

3. Il serait préférable de rédiger la phrase liminaire de l'article 2 comme suit : "L'article 2 de la même loi, modifié par le même arrêté, est ...".

4. Le nouvel article 2 prévoit que le Ministre des Affaires économiques "peut" :

1° déterminer ce qu'il faut entendre par "programme complet";

2° fixer le pourcentage de la recette nette que le prix de location des films ne peut dépasser pour un programme complet;

3° déterminer la somme maximum que le distributeur peut exiger à titre d'amortissement de la copie ou à titre de cautionnement en garantie du paiement du prix de location;

4° régler les modalités de la détermination du montant des "recettes perçues par les exploitants de salles de cinéma" et prises en considération pour l'application de la loi.

Etant donné qu'il est indispensable de règler les points énumérés dans cet article pour que la loi soit applicable et qu'il y a dès lors obligation de les régler, il se recommande d'éviter l'emploi du mot "peut" et d'écrire : "Le ... détermine ...".

L'on observera en outre qu'ici encore le pouvoir d'édicter les règlements visés est accordé directement au Ministre des Affaires économiques.

Il est vrai que, pour les questions visées aux 2°, 3° et 4° ci-avant, il en est déjà ainsi dans la loi du 30 juillet 1963 actuellement en vigueur.

En ce qui concerne plus particulièrement la fixation des prix maxima pour la location de films, le Conseil d'Etat a admis, dans son avis sur l'avant-projet de loi qui est devenu la loi du 30 juillet 1963 (Doc. Sénat, S.O. 1962-1963, n° 255, p. 10) que si, en principe, il appartient au Roi, aux termes de l'article 67 de la Constitution, de faire les règlements et les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, les pouvoirs d'exécution peuvent néanmoins être directement délégués au Ministre pour des raisons de nécessité impérieuse.

.../...

Cette thèse peut également être adoptée à l'égard de l'autorisation de déterminer la somme maximum que le distributeur peut exiger à titre d'amortissement de la copie ou à titre de cautionnement en garantie du paiement du prix de location.

Par contre, il n'y a aucune raison de s'écarter du principe de l'article 67 de la Constitution en ce qui concerne la fixation des modalités nécessaires pour déterminer le montant des "recettes perçues par les exploitants de salles de cinéma" et prises en considération pour l'application de la loi.

L'autorisation que le projet accorde au Ministre de préciser la notion de "programme complet" et de fixer les modalités visées au 4° ci-avant, appelle dès lors la même objection d'ordre constitutionnel que celle qui a été formulée au sujet de l'article 1er du projet.

5. Si le 3° du nouvel article 2 entend par "montant des recettes perçues par les exploitants de salles de cinéma" le produit de la vente des tickets d'entrée dont il est question dans le nouvel article 1er, il convient de le dire expressément dans le nouvel article 2. S'il s'agit d'une notion nouvelle, elle doit être précisée dans le texte de la loi.

6. Dans son arrêt n° 20.314 du 9 mai 1980, le Conseil d'Etat, section d'administration, a constaté que l'arrêté royal n° 94 du 13 novembre 1967 est entaché d'excès de pouvoir, la loi de pouvoirs spéciaux du 31 mars 1967 n'ayant pas habilité le Roi à modifier la loi du 30 juillet 1963 relative à la location des films destinés à la projection commerciale.

Il existe actuellement plusieurs règles qui ont été établies par arrêté ministériel sur la base des modifications que l'arrêté royal n° 94 a apportées à la loi du 30 juillet 1963. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il s'impose d'insérer dans la loi une disposition transitoire selon laquelle les arrêtés ministériels pris en exécution des articles 1er et 2 actuellement applicables de la loi du 30 juillet 1963 restent en vigueur jusqu'à leur abrogation.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
		H. COREMANS, Gh. TACQ,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		G. SCHRANS, J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	M. BENARD,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. ADRIAENS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. ADRIAENS

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.