

16-10-1989
Vandemeulebroeke

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 10 mei 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot reglementering van de verkoop en het verhuren van cinematografische of magnetische ge-registreerde films", heeft op 10 juli 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 10 mai 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "réglementant la vente et la location de films cinématographiques ou de films enregistrés sur support magnétique", a donné le 10 juillet 1989 l'avis suivant :

I. Volgens het onderhavige voorstel zijn de verdelers van cinematografische of magnetisch geregistreerde films die bestemd zijn om aan particulieren te worden verkocht of verhuurd, verplicht die films voor te leggen aan de Commissie voor Filmkeuring, die is opgericht bij het koninklijk besluit van 27 april 1939 (artikel 1).

Die Commissie deelt de voorgelegde films in naargelang van de leeftijdscategorie van de personen aan wie zij toestemming geeft om die films te bekijken (artikel 2). De verdelers zijn ertoe gehouden de categorie waarin de film wordt ingedeeld, op de verpakking te vermelden en het wordt hun verboden films die niet zijn voorzien van deze vermelding, te koop of te huur aan te bieden (artikel 3).

Verboden is ook het verkopen of het verhuren van films aan minderjarigen beneden achttien jaar, alsook het vertonen van films in openbare plaatsen waar die minderjarigen toegang hebben. De in artikel 1 genoemde Commissie kan het verbod van verkoop of verhuring evenwel opheffen ten aanzien van de minderjarigen die zestien tot achttien jaar oud zijn, of ten aanzien van alle minderjarigen (artikel 4).

In het onderhavige voorstel staan twee bepalingen van strafrechtelijke aard. Artikel 6 stelt correctionele gevangenisstraffen of geldboeten op de schending van de artikelen 1 tot 4.

.../...

Artikel 5 vervangt artikel 383, vierde lid, van het Strafwetboek door een nieuwe tekst, waarbij de persoon die cinematografische of magnetisch geregistreeerde films met scènes die uiterst gewelddadig of strijdig met de goede zeden zijn, tentoonstelt, verkoopt, verhuurt of verspreidt ... strafbaar stelt (1).

II. Uit de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel blijkt dat de initiatiefnemers hoofdzakelijk de jeugdbescherming beogen, welke aangelegenheid voortaan, althans gedeeltelijk, tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort.

Wegens de algemene bewoordingen kan artikel 5 niet zo worden uitgelegd dat het te maken heeft met die aangelegenheid, zodat de bevoegdheid van de nationale wetgever niet in twijfel kan worden getrokken.

III. Wat de andere voorgestelde bepalingen betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus

.../...

(1) In de Franse tekst komt het begrip verhuring niet voor, in de Nederlandse tekst echter wel. Er is aldus een discrepantie die weggewerkt moet worden door aanvulling van de Franse tekst.

1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, het volgende bepaalt :

"De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn :

...

II. Wat de bijstand aan personen betreft :

...

6°) De jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming, maar met uitzondering van :

...

b) de strafrechtelijke regels waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming, als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld, met inbegrip van de bepalingen die betrekking hebben op de vervolgingen, onverminderd artikel 11;

..."

Er is geen enkele grond om te beweren dat de wetgever met de wet van 8 augustus 1988 zou hebben willen afwijken van de interpretatie die het Arbitragehof aan het begrip jeugdbescherming heeft gegeven in zijn arrest van 30 juni 1988; daarin stelt het Hof dat de jeugdbescherming, zoals ze aan de Gemeenschappen is overgedragen, altijd, ook waar ze van dwingende aard is, essentieel een finaliteit van hulp- en dienstverlening heeft.

.../...

De memorie van toelichting bij de genoemde wet (1) is op dat stuk wel niet vrij van dubbelzinnigheid, maar de strekking van de bepaling onder 6°, b), is later duidelijk gepreciseerd. Enkel de nationale wetgever is bevoegd om van feiten waarvan jongeren het slachtoffer kunnen zijn, misdrijven te maken (2). Die verklaring bevestigt dat de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake jeugdbescherming - met inbegrip van de strafrechtelijke bevoegdheid waarop onder 6°, b, voormeld wordt gedoeld met de woorden "Onverminderd artikel 11 (van de bijzondere wet van 8 augustus 1980)" beperkt is tot maatregelen die in de sfeer liggen van hulp en bijstand aan en begeleiding van de minderjarigen.

Het onderhavige voorstel heeft niets te maken met jeugdbescherming die op die manier wordt opgevat en behoort dus tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

IV. Aangezien de adviesaanvraag uitdrukkelijk beperkt is tot de vraag of het voorstel de bevoegdheden van de nationale Staat niet te buiten gaat, heeft de Raad van State de andere juridische problemen die erbij zouden kunnen rijzen en inzonderheid de overeenstemming met artikel 14 van de Grondwet, niet kunnen onderzoeken.

(1) Gedr. St. Kamer, 516/1 - 1988, blz. 4.

(2) Gedr. St. Senaat, 405-2 (B.Z. 1988), blz. 68.

I. Suivant la proposition examinée, les distributeurs de films cinématographiques ou enregistrés sur support magnétique, qui sont destinés à être vendus ou loués aux particuliers, sont tenus de soumettre ces films à la Commission de contrôle instituée par l'arrêté royal du 27 avril 1939 (article 1er).

Cette Commission classe les films qui lui sont soumis selon la catégorie d'âge des personnes qu'elle autorise à voir ces films (article 2). Les distributeurs sont tenus de mentionner sur l'emballage du film la catégorie dans laquelle celui-ci est classé et se voient interdire de mettre en vente ou d'offrir en location des films qui ne porteraient pas cette mention (article 3).

Est interdite la vente ou la location de films aux mineurs de moins de dix-huit ans, de même que la représentation de films dans des lieux publics accessibles à ces mineurs. La Commission visée à l'article 1er peut toutefois lever l'interdiction de vente ou de location en ce qui concerne soit les mineurs âgés de seize à dix-huit ans, soit tous les mineurs (article 4).

La proposition examinée contient deux dispositions à caractère pénal. L'article 6 édicte des peines correctionnelles de prison ou d'amende en cas de violation des articles 1er à 4.

.../...

Quant à l'article 5, il remplace l'article 383, alinéa 4, du Code pénal par un texte nouveau qui rend punissable celui qui aura exposé, vendu ou distribué ... des films cinématographiques ou enregistrés sur support magnétique présentant des scènes d'une extrême violence ou contraire aux bonnes moeurs (1).

II. Les développements de la proposition de loi examinée révèlent que les auteurs de celle-ci ont essentiellement en vue la protection de la jeunesse, matière qui ressortit désormais, en partie du moins, à la compétence des Communautés.

En raison de la généralité de ses termes, l'article 5 ne peut être analysé comme relevant de cette matière, si bien que la compétence du législateur national ne peut être mise en doute.

III. En ce qui concerne les autres dispositions proposées, il y a lieu de rappeler que, suivant l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi du 8 août 1988 :

"Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution sont :

...

II. En matière d'aide aux personnes :

...

.../...

(1) Le texte français de la loi proposée ne vise pas la notion de locution, tandis que le texte néerlandais la mentionne. Il y a, dès lors, une discordance qu'il faudrait corriger en complétant le texte français.

6°) La protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, à l'exception :

"...

b) des règles de droit pénal érigeant en infractions les comportements qui contreviennent à la protection de la jeunesse et établissant des peines qui punissent ces manquements, en ce compris les dispositions qui ont trait aux poursuites, sans préjudice de l'article 11;

..."

Rien ne permet d'affirmer que, par la loi du 8 août 1988, le législateur aurait entendu s'écarter de l'interprétation qu'a donnée la Cour d'arbitrage du concept de protection de la jeunesse dans son arrêt du 30 juin 1988, lorsqu'elle y affirmait que la protection de la jeunesse, telle qu'elle a été transférée aux Communautés, revêt toujours essentiellement une finalité d'aide et d'assistance, lors même qu'elle présente un caractère contraignant.

Si l'exposé des motifs de ladite loi (1) n'est pas, sur ce point, dépourvu d'ambiguïté, la portée du 6°, b), a été clairement précisée par la suite. Le législateur national est seul compétent pour ériger en infractions des faits dont les jeunes peuvent être victimes (2). Cette déclaration confirme que la compétence des Communautés en matière de protection de la jeunesse - en ce compris la compétence pénale visée sous le 6°, b, précisée par les termes "sans préjudice de l'article 11 (de la loi spéciale du 8 août 1980)" - est limitée aux mesures qui relèvent de l'aide, de l'assistance et de la guidance des mineurs.

.../...

(1) Doc. Chambre, 516/1 - 1988, p. 4.

(2) Doc. Sénat, 405-2 (S.E. 1988), p. 68

La proposition examinée est étrangère à la protection de la jeunesse ainsi comprise et relève donc de la compétence du législateur national.

IV. La demande d'avis étant expressément limitée à la question de savoir si la proposition n'excède pas les compétences de l'Etat national, le Conseil d'Etat n'a pas pu examiner les autres problèmes juridiques qu'elle pourrait soulever, et notamment sa conformité à l'article 14 de la Constitution.

De verenigde kamers waren samen-
gesteld uit

Les chambres réunies étaient
composées de

de Heren : H. COREMANS,
Messieurs :

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

J.-J. STRYCKMANS,

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : Ch.-L. CLOSSET,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :

staatsraden,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

conseillers d'Etat,

de Heer : J.-Cl. GEUS,
Monsieur :

de Heren : Cl. DESCHAMPS,
Messieurs : G. SCHRANS,
J. GIJSSELS,
P. GOTHOT,

assessoren van de afdeling
wetgeving,
assesseurs de la section
de législation,

Mevrouwen : A. BECKERS,
Mesdames :
J. GIELISSEN,

griffier,
greffier,
toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

De verslagen werden uitgebracht
door de HH. A. MERCENIER, eerste
auditeur, en P. DEPUYDT, adjunct-
auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Les rapports ont été présen-
tés par MM. A. MERCENIER, pre-
mier auditeur, et P. DEPUYDT,
auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.