

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 maart 1991 door de Vice-Voorzitter van de Vlaamse Executieve en Gemeenschapsminister van Economie, Middenstand en Energie en door de Gemeenschapsminister van Cultuur, verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende het filmbeleid in de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 7 maart 1991 het volgend advies gegeven :

Rekening houdend met de korte termijn die hem is gelaten, moet de Raad van State zijn advies beperken tot wat volgt.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

Met zijn schrijven van 20 november 1990 heeft de Voorzitter van de Vlaamse Executieve in zijn hoedanigheid van Gemeenschapsminister bevoegd voor de begroting, voorlopig geweigerd zijn akkoord over het voorontwerp van decreet te verlenen, onder meer op grond van de volgende overwegingen :

- slechts een gedeelte van de beheersorganen van de betrokken verenigingen zonder winstoogmerk vallen onder de Cultuurpactwet van 16 juli 1973;
- in het decreet zouden de basiselementen van de financiële controle moeten ingeschreven worden;
- begrotingen en rekeningen van de betrokken verenigingen zonder winstoogmerk zouden aan de Vlaamse Executieve moeten worden medegedeeld.

Zowel op 21 november 1990 als op 27 februari 1991 hechtte de Vlaamse Executieve haar eenparig akkoord aan het voorontwerp, alhoewel de tekst ervan niet tegemoetkomt aan voornoemde opmerkingen.

.../...

Voor de goede orde en gelet op het bepaalde in artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, is het aangewezen de weigering van 20 november 1990 te vervangen door een formeel begrotingsakkoord.

II.

Hulp aan de film is in het verleden op een tweeledige manier verstrekt. Het koninklijk besluit van 23 oktober 1963 tot hulpverlening aan de Belgische filmnijverheid, dat in de plaats kwam van het desbetreffende koninklijk besluit van 25 juli 1957, subsidieerde de Belgische film door middel van een "produktietoelage" die werd uitbetaald in de vorm van premies aan de zaalexploitanten die de voor subsidiëring in aanmerking komende films (speelfilms, documentaires, filmjournaals enz.) in hun programmatie opnamen.

Het koninklijk besluit van 10 november 1964 tot bevordering van de Nederlandstalige filmcultuur kent subsidies toe aan de producenten van Vlaamse films (met uitsluiting van films met reclamedoeleinden, wetenschappelijke en didactische films en filmjournaals), welke subsidies, in tegenstelling tot de regeling van het koninklijk besluit van 23 oktober 1963, rechtstreeks aan de producent worden uitgekeerd.

*

.../...

Tijdens de parlementaire voorbereiding van het nieuwe artikel 59bis van de Grondwet en van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap is met betrekking tot de culturele materie "kunsten met inbegrip van toneel en film" in de Senaatscommissie gezegd "dat een aantal aangelegenheden uiteraard nationaal moeten blijven, aldus onder meer ... de economische reglementeringen inzake films" (1).

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, antwoordde in de Kamercommissie de Minister van de Vlaamse Gemeenschap op de vraag van een lid "of de kredieten voor de film in de begroting Economische Zaken zullen worden gefedereerd", dat "deze kredieten nationaal blijven omdat het hier gaat om een steun aan de filmindustrie" (2). En die steun aan de filmindustrie viel binnen dat gedeelte van "het economisch beleid" dat, krachtens het bepaalde in artikel 6, § 1, VI, van voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, nog tot de bevoegdheid van de Staat behoorde.

Door de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd het economisch beleid als algemene bevoegdheid overgedragen aan de Gewesten.

(1)Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr. 497, blz. 3.

(2)Gedr. St., Kamer v. Volksvert., 1979-1980, nr. 627/10, blz. 39.

Daardoor werd "de steun aan de filmindustrie", zoals hierboven bedoeld, een gewestbevoegdheid.

*

Ook in het voor advies voorgelegde ontwerp is die tweeledigheid nog terug te vinden : artikel 1 bepaalt dat het gaat om "een aangelegenheid bedoeld in artikel 59bis en 107quater van de Grondwet" en in de memorie van toelichting is sprake van "een symbiose van de, voorheen strikt gescheiden, economische steun, of de subsidies aan de filmnijverheid, en de culturele steun, of de toelagen bestemd voor de produktie van culturele films" die het moet mogelijk maken "een eigen Vlaamse filmproduktie te ondersteunen en te stimuleren. Deze aanpak moet zich vertalen in een steun, aanmoediging zowel aan de economische als aan de culturele component van de filmproduktie".

Het komt de Vlaamse Raad toe te appreciëren of, in het licht van de ervaringen van het in het verleden gevolgde subsidiëringsbeleid en de evolutie van de Vlaamse film, die tweeledigheid verder wordt doorgetrokken dan wel of film in de zin van het ontworpen decreet alleen nog als culturele aangelegenheid wordt beschouwd.

In verband met deze keuze kan nu al worden aangestipt dat de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt (cultuurpactwet), van toepassing is op alle overheids-

.../...

maatregelen genomen inzake de culturele aangelegenheden, behoudens de maatregelen die wezenlijk tot de economische reglementering behoren (artikel 2 van de wet).

III.

Essentieel in het opzet van het ontwerp is het oprichten, onder impuls van de Vlaamse Executieve, van twee verenigingen zonder winstoogmerk, de Stichting Vlaamse Filmproduktie en het Vlaams Audiovisueel Centrum. De eerste zal worden belast met het verdelen van de steun aan de film, onder meer door middel van het sluiten met filmproducenten van overeenkomsten welke zullen voorzien in het toekennen van een produktietoelage, de tweede met het ondersteunen en begeleiden van "beginnende filmmakers bij hun eerste filmproducties" en van "projecten van video".

Blijkens de memorie van toelichting "zal de Stichting deze opdracht autonoom vervullen, wat impliceert dat de Gemeenschapsminister van Economie en de Gemeenschapsminister van Cultuur hun beslissingsbevoegdheid ter zake toevertrouwen aan de Stichting".

Gelet op het parallellisme tussen de ontworpen bepalingen die het statuut van elk van de twee verenigingen betreffen, geldt laatstgenoemde vaststelling ook met betrekking tot het Centrum.

Krachtens de artikelen 12 en 31 mogen de leden van de algemene vergadering van elk der verenigingen, voorgedragen

.../...

door de Vlaamse Executieve, nooit minder dan de helft uitmaken van het totaal aantal werkende leden; een gelijkaardige regel geldt met betrekking tot de samenstelling van de raad van bestuur.

De artikelen 14 en 33 bepalen dat de voorzitter van de raad van bestuur van elk der verenigingen wordt benoemd door de Vlaamse Executieve.

Blijkens de artikelen 6 en 35 zullen de middelen van de verenigingen onder meer bestaan uit jaarlijkse subsidies ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, naast eventuele inbreng van publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen (ASLK, BRT, LOTTO, Agfa-Gevaert enz.).

De controle op de aanwending van die middelen zal volgens de artikelen 13, § 2, en 32, § 2, worden geregeld in een overeenkomst gesloten tussen de Vlaamse Executieve en elk van de verenigingen.

*

In de eerste plaats is het zeer de vraag of, gelet op vorenstaande bepalingen met betrekking tot het statuut van de op te richten verenigingen, deze in werkelijkheid niet moeten worden aangemerkt als openbare instellingen of, minstens, als administratieve overheden in de zin van artikel 14 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State (zie arresten Wilkin, nr. 11.328, en Dumont, nr. 11.329 van 24 juni 1965) en, wat in casu nog belangrijker is, als overheden bedoeld

.../...

in (de ruime omschrijving van) artikel 2, derde lid, van voormelde cultuurpactwet van 16 juli 1973.

Welnu, blijkens artikel 10 van laatstgenoemde wet mogen de regels inzake de erkenning en subsidiëring in geld of in natura - door de overheid - van geregelde culturele activiteiten slechts worden vastgesteld krachtens een decreet.

Het lijkt dus uitgesloten dat, in die context, aan de verenigingen discretionaire bevoegdheid wordt verleend om subsidies te verdelen, zelfs niet al zouden zij dat doen volgens de door de Executieve bepaalde "economische en culturele criteria". De vaststelling van die criteria is immers zaak van de decreetgever zelf, ingevolge bedoelde wetsbepalingen.

Mochten de verenigingen niet kunnen beschouwd worden als een in artikel 2, derde lid, van de cultuurpactwet bedoelde overheid, dan zijn ze alleszins culturele instellingen in de zin van hoofdstuk IV van die wet. Welnu de regeling vervat in de artikelen 13, § 1, en 32, § 1, van het ontwerp waarbij de bepalingen van de cultuurpactwet alleen op de vertegenwoordiging van de Vlaamse Executieve in de algemene vergadering en in de raad van bestuur zouden van toepassing zijn, beantwoordt niet aan het bepaalde in de artikelen 8 en 9 van meergenoemde wet. En ook in deze hypothese moeten, krachtens artikel 11 van die wet, de voorwaarden en de procedure van erkenning (met het oog op subsidiëring, naar blijkt uit de context) bij decreet worden vastgelegd.

*

Afgezien van de weerslag van de cultuurpactwet op de ontworpen regeling, schiet deze ook te kort met betrekking

.../...

tot de controle van en het toezicht op de verenigingen. Zelfs als deze laatste niet zouden kunnen worden beschouwd als openbare instellingen, zijn de desbetreffende bepalingen (artikelen 7, § 2, en 8, § 2, betreffende de overeenkomsten met producenten; artikelen 13, § 2, en 32, § 2, waarbij de controle op de aanwending van de financiële middelen zou gebeuren door middel van een overeenkomst tussen elk van de verenigingen en de Executieve) al te ontoereikend, in acht genomen het feit dat de volledige subsidiëringspolitiek op het stuk van de film zoals bedoeld in het ontwerp, aan die verenigingen wordt overgedragen en dat de financiële middelen, zoals aan de Raad van State is meegedeeld, voor het grootste deel gemeenschapsgelden zullen zijn.

*

De conclusie is dan ook dat in het licht van wat voorafgaat, het ontwerp aan een grondige herziening toe is.

Een alternatief zou er kunnen in bestaan dat een systeem van erkenning wordt opgezet, waarbij in het decreet de voorwaarden worden bepaald waaraan de statuten van de te erkennen instellingen moeten voldoen. Een dergelijke regeling zou ook meer in overeenstemming zijn met de vrijheid van vereniging zoals die onder meer gewaarborgd is in artikel 20 van de Grondwet.

De hierna volgende opmerkingen moeten met dat voorbehoud worden gelezen.

IV.

.../...

1. Het ontwerp voorziet in een zware structuur :

- een Stichting Vlaamse Filmproductie, v.z.w.;
- een Vlaams Audiovisueel Centrum, v.z.w.;
- een Vlaamse Filmcommissie;
- een Vlaamse Hoge Raad voor de Film.

Vraag is of die structuur niet voor vereenvoudiging vatbaar is, als was het maar door een grotere onderlinge integratie.

2. Alhoewel juridisch een vereniging zonder winstoogmerk als bedoeld in titel I van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend, wordt één van de op te richten instellingen "Stichting" genoemd, zijnde de in het algemeen spraakgebruik voorkomende benaming van de instelling van openbaar nut bedoeld in titel II van die wet, te weten een bij authentieke akte of eigenhandig testament door één of meer particuliere personen opgerichte rechtspersoon waardoor het vermogen, of een deel ervan, van die persoon of personen voor een bepaald doel van openbaar nut wordt ter beschikking gesteld.

.../...

Het ware dus beter de term "stichting" te vervangen door bijvoorbeeld "fonds".

3. Het ontwerp gebruikt voortdurend de termen "toelage", "produktietoelage", "betoelagen".

In correct Nederlands is dat "subsidie" en "subsidiëren".

4. Naast het begrip "film" worden best nog gedefinieerd : filmproducent, pre-productie, post-productie, netto-inkomsten, beginnende filmmakers en filmsector.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het opschrift - "decreet houdende het filmbeleid" - dekt de inhoud van het voorontwerp niet. Zoals de gemachtigden hebben uiteengezet, omvat het filmbeleid van de Vlaamse Gemeenschap méér dan het geven van produktietoelagen of premies. Het voorontwerp bevat bijvoorbeeld geen regelingen in verband met de promotie, distributie of exploitatie van de film. Het ware dan ook juister het opschrift meer onbepaald te houden, door het te stellen als volgt :

"Decreet betreffende het filmbeleid".

.../...

Artikel 2.

De definitie van film is ontoereikend. Voorts moet het artikel worden aangevuld met definities van andere in het ontwerp gebruikte technische termen (zie algemene opmerkingen IV, 4).

Artikel 4.

Dit artikel machtigt de Vlaamse Executieve om "namens de Vlaamse Gemeenschap ... over te gaan tot de oprichting van een stichting ...".

Volgens die bewoordingen zou de Vlaamse Gemeenschap dan (stichtend) lid zijn van de vereniging, wat naar het zeggen van de gemachtigden van de Vlaamse Executieve geenszins de bedoeling is.

Daarenboven volgt uit de tekst dat ook de bedoelde publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen zelf lid van de vereniging zouden zijn, wat volgens de memorie van toelichting en de verklaringen van de gemachtigden evenmin de bedoeling is. Wel zouden vertegenwoordigers van die rechtspersonen, naast andere natuurlijke personen, "ut singuli" als lid worden opgenomen.

De ontworpen tekst is dus aan herziening toe.

.../...

Artikel 6.

Men schrijve :

"... rekening houdend, al naar het geval, met economische en culturele criteria".

Artikelen 7 en 8.

Zoals reeds gezegd in de algemene opmerkingen, moeten de algemene voorwaarden waarvan sprake is in paragraaf 2 van elk van die artikelen, bij decreet worden vastgesteld.

Artikel 9.

De omschrijving van de tweede categorie van voor subsidiëring in aanmerking komende filmproducties (tweede streepje) is onduidelijk en moet aan de hand van de kommentaar in de memorie van toelichting worden herschreven.

De maxima van de toe te kennen subsidies moeten in het decreet worden opgenomen.

Artikel 11.

Het ware beter te spreken van "stemberechtigde" en "niet-stemberechtigde" leden.

Artikel 13.

.../...

Zoals in de algemene opmerkingen is uiteengezet, is de cultuurpactwet van 16 juli 1973 van toepassing op de totaliteit van de algemene vergadering en van de raad van bestuur, en niet alleen op de vertegenwoordiging van de Vlaamse Executieve.

Ook voor het bepaalde in paragraaf 2 mag worden verwezen naar de desbetreffende algemene opmerking.

Artikel 14.

Zoals ze is gesteld, gaat de bepaling waarbij de voorzitter van de raad van bestuur wordt benoemd door de Vlaamse Executieve, in tegen de vrijheid van vereniging, welke onder meer aan de grond ligt van voormelde wet van 27 juni 1921.

Artikel 15.

In de memorie van toelichting (blz. 9) is sprake van een mogelijkheid van beroep door de filmproducent tegen een beslissing van de raad van bestuur. Die regeling dient in het decreet te worden ingeschreven.

Voorts is aan de Raad van State meegedeeld dat de bewuste beslissingen van de raad van bestuur zullen worden genomen na advies van de Vlaamse Filmcommissie. Zulks moet in het artikel worden gepreciseerd.

Artikel 16.

.../...

Tot de middelen van de "stichting" behoren "de terugbetalingen van netto-inkomsten voortvloeiende uit de films". In de memorie van toelichting is sprake van het terugbetalen, door de producenten aan de "stichting", van een gedeelte van de gemaakte winsten.

De ontworpen tekst is op dit stuk aan precisering toe.

Artikel 20.

Zoals het is gesteld, houdt dit artikel in dat de leden van de Vlaamse Filmcommissie tevens en uitsluitend de adviserende (niet-stemgerechtigde) leden van de stichting zijn.

De Vlaamse Raad zal moeten nagaan of het niet verkieslijk is die twee functies niet in hoofde van dezelfde personen te verenigen.

Artikel 21.

Het is niet duidelijk in hoever het advies van de commissie verplicht is.

Artikel 23.

.../...

Dit artikel moet worden weggelaten omdat de bewuste verplichting is neergelegd in de wet van 16 juli 1973. Blijkens artikel 59bis, § 7, van de Grondwet, is de nationale wetgever bevoegd "de regelen vast te stellen teneinde elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen te voorkomen". Het aannemen van bepalingen welke aan de nationale wetgever toekomen, staat niet aan de decreetgever, ongeacht of hij ervan afwijkt, ze bevestigt of ze al dan niet toepasselijk verklaart (zie onder meer Arbitragehof, arrest nr. 15/90 van 5 april 1990, overweging B. 21).

Artikel 26.

Met betrekking tot de oprichting van het Vlaams Audiovisueel Centrum zijn de onder artikel 4 gemaakte opmerkingen van overeenkomstige toepassing.

Artikel 28.

Luidens de memorie van toelichting (blz. 11) zal de begeleiding door het Centrum gebeuren door onder meer het organiseren van permanente seminaries en "ad hoc seminaries" en de ondersteuning door een materiële en een financiële inbreng in de produkties.

Zulks zou in het ontwerp zelf moeten worden bepaald, te meer daar in artikel 34 wordt gesteld dat de "seminarieleiders van de permanente seminaries van het Centrum de adviserende leden van het Centrum zijn".

.../...

Artikel 29.

Krachtens dit artikel "heeft het Centrum de mogelijkheid om een beroep te doen op de stichting voor de toekenning van toelagen aan eerste produkties van lange films".

De kommentaar van de memorie van toelichting bij dit artikel vermeldt evenwel dat "het verlenen van toelagen door de stichting aan eerste produkties van lange films gebeurt onder dezelfde vorm en voorwaarden als aan de andere filmprodukties".

De ontworpen regeling is onduidelijk.

Artikel 30.

Voor de benaming van de twee categorieën van leden mag worden verwezen naar de suggestie onder artikel 11.

Artikelen 32 en 33.

De opmerkingen onder de artikelen 13 en 14 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 34.

.../...

Onverminderd de opmerking onder artikel 28, zou het bepaalde in dit artikel moeten worden opgenomen in artikel 30 dat handelt over de samenstelling van de algemene vergadering.

Artikel 36.

Men stelle dit artikel als volgt :

"Opgeheven worden :

1Ehet koninklijk besluit van 23 oktober 1963 tot hulpverlening aan de Belgische filmnijverheid, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 12 mei 1972, 24 december 1973, 29 juni 1983 en 29 juli 1983;

2Ehet koninklijk besluit van 10 november 1964 tot bevordering van de Nederlandstalige filmcultuur, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 mei 1965".

Artikel 37.

Deze bepaling heeft slechts de waarde van een intentieverklaring, bevat geen regel, is derhalve niet normatief en moet worden weggelaten.

Artikel 39.

.../...

In een decreet past geen uitvoeringsbepaling omdat artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de Executieven op een algemene wijze met de uitvoering van de decreten belast.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer	: J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
de Heren	: G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door
de H. W. VAN VAERENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

H. COREMANS.