KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.852/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 30 maart 2004 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende keuring van films die gezien mogen worden door minderjarigen van minder dan zestien jaar", heeft op 22 april 2004 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Op een niet nader gepreciseerde datum is een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, betreffende keuring van films die gezien mogen worden door minderjarigen van minder dan zestien jaar.

Volgens het samenwerkingsakkoord hebben minderjarigen van minder dan zestien jaar geen toegang tot de vertoning van films in bioscopen of andere openbare plaatsen, tenzij de film is goedgekeurd door de Intergemeenschapscommissie voor de filmkeuring, opgericht bij een samenwerkingsakkoord van 27 december 1990, eveneens gesloten tussen de gemeenschappen. Het nieuwe samenwerkingsakkoord voorziet in de opheffing van de wet van 1 september 1920 waarbij aan minderjarigen beneden 16 jaar toegang tot de bioscoopzalen wordt ontzegd.

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt te voorzien in de goedkeuring van het nieuwe samenwerkingsakkoord door de decreetgever.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

2. Het ontwerp doet de vraag rijzen naar de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om een samenwerkingsakkoord over de filmkeuring te sluiten.

De vraag welke overheid bevoegd is om de filmkeuring te regelen, heeft de Raad van State onlangs beantwoord, naar aanleiding van het onderzoek van een wetsvoorstel van de heer Monfils tot wijziging van de voornoemde wet van 1 september 1920. In advies 36.416/VR, gegeven op 17 februari 2004, heeft de Raad van State op grond van de volgende redenen besloten tot de bevoegdheid terzake van de federale overheid:

> "4. Geen bepaling van de Grondwet of van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt welke overheid bevoegd is om de toegang van minderjarigen tot bioscoopzalen te regelen. Blijkens de aanhef van het hiervóór genoemde samenwerkingsakkoord van 27 december 1990 gaan de betrokken gemeenschapsregeringen er evenwel van uit dat de filmkeuring een

.../...

aangelegenheid is die behoort tot de jeugdbescherming. Er dient dan ook in de eerste plaats nagegaan te worden of de voorgestelde wet niet zou treden op de terzake aan de gemeenschappen toegekende bevoegdheid.

4.1. Artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 somt de aangelegenheden inzake de bijstand aan personen op, die aan de gemeenschappen worden overgedragen. Volgens artikel 5, § 1, II, 6°, zijn de gemeenschappen aldus o.m. bevoegd inzake «de jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming». Op die bevoegdheid van de gemeenschappen zijn er voorts een aantal uitzonderingen, die in het kader van het voorliggende advies evenwel buiten beschouwing kunnen blijven, om de redenen die hierna uiteengezet worden.

Het voornoemde artikel 5, § 1, II, 6°, is vervangen bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988. Vóór die vervanging waren de gemeenschappen ook reeds bevoegd inzake de jeugdbescherming, met dien verstande evenwel dat de uitzonderingen ten behoeve van de federale overheid toen ruimer geformuleerd waren. Het Arbitragehof heeft bij arresten van 30 juni 1988 en 9 november 1988, gewezen onder toepassing van de vroegere regeling, geoordeeld dat de jeugdbescherming, in de zin van de bijzondere wet, niet beperkt was tot aangelegenheden of onderdelen van aangelegenheden met een communicatief karakter. De jeugdbescherming werd evenmin beperkt door het criterium van de vrijwilligheid. Het Hof overwoog voorts: «De jeugdbescherming heeft trouwens altijd, ook waar ze van dwingende aard is, essentieel een finaliteit van hulp- en dienstverlening. De bevoegdheid inzake jeugdbescherming behelst bijgevolg ook onder meer het stellen van regels betreffende voorzieningen en instellingen waarin jeugdbeschermingsmaatregelen worden uitgevoerd» [(1)].

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is verwezen, met bevestiging van de lering die eruit volgde, naar het voornoemde arrest van het Arbitragehof van 30 juni 1988, dat trouwens was uitgesproken kort vóór de indiening van het ontwerp van bijzondere wet in de Kamer van volksvertegenwoordigers [(2)]. Er moet dan ook aangenomen worden dat de jeugdbescherming, als bedoeld in artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, nog steeds essentieel een finaliteit van hulp- en dienstverlening heeft [(3)].

---

(1) Arbitragehof, 30 juni 1988, nr. 66, overw. 2.B; Arbitragehof, 9 november 1988, nr. 67, overw. 4.B.

(2) Zie i.h.b. de verklaring van de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (F) in de commissie van de Kamer, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, pp. 109-110; verklaring van de heer De Batselier, Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen, Parl. Hand., Kamer, 28 juli 1988, p. 1362; verklaringen van de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (F) in de commissie van de Senaat, Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, pp. 64 en 68-69.

(3) Zie aldus R.v.St., afd. wetg., advies 19.070/VR van 10 juli 1989 over een wetsvoorstel tot reglementering van de verkoop en het verhuren van cinematografische of magnetisch geregistreerde films, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 73/2, p. 8.

Aldus begrepen, gaat het in artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet om de zgn. «bijzondere jeugdbijstand», die een onderdeel is van de ruimere aangelegenheid «bijstand aan personen». Het gaat m.a.w. om de hulp en bijstand aan een specifieke categorie van jongeren die door de algemeen-maatschappelijke en familiale voorzieningen niet voldoende worden beschermd. Artikel 5, § 1, II, 6°, heeft daarentegen niet de bescherming van de jeugd in het algemeen tot voorwerp [(4)].

Die zienswijze vindt bevestiging in de rechtspraak van het Arbitragehof. In een arrest van 11 december 1996 benadrukt het Hof dat de jeugdbescherming, in de zin van de bijzondere wet, een vorm van bijstand aan personen is «die de jongeren in moeilijkheden een specifieke hulp biedt» [(5)].

4.2. De filmkeuring, als bedoeld in de wet van 1 september 1920, heeft geen betrekking op een specifieke categorie van jongeren. Ze beoogt integendeel de bescherming van de jeugd in het algemeen.

Als zodanig kan ze niet geacht worden te behoren tot de jeugdbescherming, in de zin van artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het gaat m.a.w. niet om een aangelegenheid die bij die wetsbepaling zou zijn overgedragen aan de gemeenschappen [(6)].

5. De gemeenschappen zijn op grond van artikel 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ook bevoegd voor «de schone kunsten». De vraag zou kunnen rijzen of de filmkeuring niet op die grond gerekend moet worden tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

De Raad van State meent dat dit niet het geval is.

Om te beginnen heeft de filmkeuring geen betrekking op de beoordeling van de artistieke kwaliteiten van de film. Ze beoogt enkel een film te beoordelen vanuit het oogpunt van de gevolgen ervan op de morele integriteit van minderjarigen. Ze beoogt dus de morele bescherming van de jeugd, en ze hanteert andere criteria dan artistieke.

Bovendien is tijdens de parlementaire voorbereiding 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 m.b.t. de aangelegenheid «schone kunsten» opgemerkt dat een aantal aangelegenheden tot de bevoegdheid van de nationale (federale) overheid zouden blijven behoren, zoals

---

(4) J. SMETS, *Jeugdbeschermingsrecht*, in *A.P.R.*, Antwerpen, 1996, pp. 59-60, nr. 115; dezelfde auteur, *Jeugdbescherming*, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN, (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, vol. 9, Brugge, 2001, pp. 59-60, nr. 5.

(5) Arbitragehof, 11 december 1996, nr. 72/96, overw. B.7.5.

(6) R.v.St., afd. wetg., advies 19.454/2 van 7 maart 1990 over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 1 september 1920 waarbij aan minderjarigen beneden 16 jaar toegang tot de bioscoopzalen wordt ontzegd, Parl. St., Kamer, 1989-90, nr. 943/2, p. 2, met verwijzing naar het voornoemde advies 19.070/VR van 10 juli 1989; J. SMETS, o.c. (1996), p. 60, nr. 115; dezelfde auteur, o.c. (2001), p. 60, nr. 5.

o.m. «de strafwetgeving voor de openbare zeden en de jeugdbescherming» [7]. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, welke op dit punt de bepalingen van de wet van 21 juli 1971 heeft overgenomen, is geen afwijkende mening tot uiting gebracht.

De filmkeuring vormt dus een aangelegenheid die te onderscheiden is van «de schone kunsten».

6. Nu de filmkeuring niet behoort tot de aangelegenheden die aan de gemeenschappen zijn overgedragen, dient geconcludeerd te worden dat ze behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

De federale wetgever is derhalve bevoegd gebleven om wijzigingen aan te brengen in de wet van 1 september 1920" [8].

In het genoemde advies ging de Raad van State ook in op de vraag in hoeverre de voorgestelde federale wet mocht verwijzen naar een samenwerkingsakkoord, gesloten tussen de gemeenschappen, over de oprichting van een filmkeuringscommissie. De Raad van State overwoog in dat verband het volgende:

"7. Volgens het voorgestelde artikel 2 van de wet van 1 september 1920 (artikel 3 van het voorstel) zouden bioscoopzalen toegankelijk zijn voor jongeren wanneer ze uitsluitend films vertonen die zijn toegestaan door een commissie waarvan de organisatie en de werking worden geregeld bij een samenwerkingsakkoord tussen de gemeenschappen. Hiermee wordt verwezen naar het vigerende samenwerkingsakkoord van 27 december 1990.

Als de federale overheid bevoegd is voor de filmkeuring, volgt daaruit dat deze overheid de filmkeuring zelf dient te organiseren, en dat zij de gemeenschappen niet kan opdragen om in onderling overleg voor de filmkeuring in te staan.

Enkel indien aangetoond zou worden dat de regeling van de filmkeuring door de federale overheid de uitoefening door de gemeenschappen van de bevoegdheden die hen eigen zijn onmogelijk zou maken of op een onevenredige wijze zou beperken, zou er aanleiding kunnen zijn tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord. Een dergelijk samenwerkingsakkoord zou dan evenwel gesloten moeten worden tussen de federale overheid en de gemeenschappen, waarbij de federale overheid zou optreden op grond van haar bevoegdheid inzake filmkeuring, en de gemeenschappen op grond van een van de bevoegdheden die aan hen zijn toegewezen. Een samenwerkingsakkoord dat enkel door de gemeenschappen wordt gesloten, zonder medewerking van de federale overheid, strookt daarentegen niet met de bevoegdheidsregels zoals die hiervóór zijn uitgelegd.

---

[7] Verslag namens de commissie van de Senaat, Parl. St., Senaat, 1970-71, nr. 497, p. 3.

[8] R.v.St., afd. wetg., advies 36.416/VR van 17 februari 2004, Parl. St., Kamer, 2003-04, nr. 51-665/2, pp. 4-6.

De regeling vervat in het voorgestelde artikel 2 van de wet van 1 september 1920 dient dan ook grondig herzien te worden" [9].

3. De Raad van State bevestigt het standpunt dat hij in het voornoemde advies heeft ingenomen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de goedkeuring van een samenwerkingsakkoord inzake de filmkeuring, dat enkel tussen de gemeenschappen is gesloten. Een dergelijk samenwerkingsakkoord miskent de regels inzake de verdeling van de bevoegdheid over de federale overheid en de gemeenschappen.

Door de goedkeuring van dat samenwerkingsakkoord zou ook de decreetgever zijn bevoegdheid te buiten gaan.

---

[9] Zelfde advies, pp. 6-7.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter, voorzitter,
de Heren	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS M.-L. WILLOT-THOMAS