

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.187/AV
VAN 6 MAART 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, algemene vergadering, op 26 januari 2007 door de Voorzitter van de Senaat verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van artikel 5, § 1, II, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" (*Parl. St.*, Senaat, zitting 2005-2006, nr. 3-1716/1), heeft het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 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 algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

1. Het om advies voorgelegde voorstel van bijzondere wet strekt ertoe artikel 5, § 1, II, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te wijzigen. Er wordt beoogd in het inleidende zinsdeel van die bepaling de woorden "de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming" te vervangen door de woorden "de sociale bescherming, de gerechtelijke bescherming en de keuring van culturele gegevensdragers". De stellers van het voorstel beogen ook die laatste aangelegenheid onder de bevoegdheid van de gemeenschappen te laten vallen.

2. De indieners van het voorstel gaan ervan uit dat de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake jeugdbescherming de keuring van "culturele gegevensdragers", waaronder de filmkeuring, inhoudt of althans kan inhouden.

Vraag is evenwel of het raadzaam is deze aangelegenheid in het raam van de bevoegdheidstoewijzing inzake de "jeugdbescherming" in de zin van artikel 5, § 1, II, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gemeenschappen over te dragen.

Het Arbitragehof heeft in zijn arresten nrs. 66 en 67 geoordeeld dat de jeugdbescherming, ook waar ze van dwingende aard is, essentieel een finaliteit van hulp- en dienstverlening heeft ⁽¹⁾. Die lering is bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding van de (bijzondere) wet van 8 augustus 1988, die, onder meer op het vlak van de bevoegdheidstoewijzing inzake de jeugdbescherming, de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft gewijzigd ⁽²⁾. In zijn arrest nr. 72/96 heeft het Arbitragehof daarenboven geoordeeld dat de jeugdbescherming een vorm van bijstand aan personen is die aan jongeren in moeilijkheden een specifieke hulp biedt; zij strekt ertoe in te werken op de omstandigheden waarin in moeilijkheden verkerende jongeren worden opgevoed, ofwel door begeleidingsmaatregelen, ofwel door een correctief optreden ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Arbitragehof, nr. 66, 30 juni 1988, 2.B; Arbitragehof, nr. 67, 9 november 1988, 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 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⁾ Arbitragehof, nr. 72/96, 11 december 1996, B.7.5.

Aldus begrepen, gaat het thans in artikel 5, § 1, II, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om de "bijzondere jeugdbijstand", die een onderdeel is van de ruimere aangelegenheid "bijstand aan personen". Het gaat met andere woorden om een optreden door middel van bijzondere maatregelen en voorzieningen ten aanzien van een specifieke categorie van jongeren die door de algemeen-maatschappelijke en familiale structuren niet voldoende worden beschermd. Die bepaling heeft daarentegen niet de bescherming van de jeugd in het algemeen tot voorwerp ⁽⁴⁾. Het gegeven dat de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake jeugdbescherming ruim dienen te worden geïnterpreteerd ⁽⁵⁾, doet aan die begrenzing uiteraard geen afbreuk.

Uit wat voorafgaat volgt dat de filmkeuring, of ruimer de keuring van "culturele gegevensdragers", niet kan worden geacht te behoren tot de aangelegenheid van de jeugdbescherming in de zin van artikel 5, § 1, II, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals dat begrip, mede gelet op de rechtspraak van het Arbitragehof en de parlementaire voorbereiding van die bepaling, thans moet worden opgevat. Die keuring heeft immers geen betrekking of houdt geen verband met een bijzondere hulp- en bijstandsverlening aan een specifieke categorie jongeren, maar betreft de jeugd in het algemeen. Daarom is het af te raden dat ze aan de gemeenschappen zou worden overgedragen in het raam van de bevoegdheidscategorie "jeugdbescherming", die daardoor zou worden gedenatureerd. Zulks klemmt des te meer nu de bevoegdheidstoewijzing inzake jeugdbescherming in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is verricht onder de rubriek "bijstand aan personen" (artikel 5, § 1, II, van die wet), waarmee de bedoelde keuring geen uitstaans heeft. Het doen vallen van maatregelen die de jeugd in het algemeen beschermen onder het begrip "jeugdbescherming", zou overigens niet alleen strijden met dit laatste gegeven, maar is bovendien moeilijk verenigbaar met de algemene systematiek van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,

⁽⁴⁾ Advies 36.416/VR van 17 februari 2004 over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 1 september 1920 waarbij aan minderjarigen beneden 16 jaar toegang tot de bioscoopzalen wordt ontzegd", *Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, nr. 665/2; advies 36.852/VR van 22 april 2004 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"; R.v.St., arrest nr. 137.262, 18 november 2004, S.A. Cinéart e.a.

⁽⁵⁾ Arbitragehof, nr. 66, 30 juni 1988, 2.B; Arbitragehof, nr. 67, 9 november 1988, 4.B; Arbitragehof, nr. 166/2003, 17 december 2003, B.3.2.

waarin zulke maatregelen onder een aantal andere bevoegdheidstoewijzingen zijn begrepen, en zou tot tal van interpretatiemoeilijkheden aanleiding kunnen geven.

3. Uit wat voorafgaat volgt dat het incoherent is de bevoegdheid inzake de keuring van culturele gegevensdragers aan de gemeenschappen toe te wijzen als een onderdeel van de aangelegenheid van de jeugdbescherming (of, ruimer, als een aangelegenheid ressorterende onder de bijstand aan personen).

Wel zou de aangelegenheid, zo men ze als een persoonsgebonden aangelegenheid beoogt te beschouwen, in een nieuw onderdeel van artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen worden vermeld ⁽⁶⁾. Ook zou de bijzondere wetgever, althans wanneer de keuring beperkt wordt tot de culturele gegevensdragers ⁽⁷⁾, gelet op de nauwe band die dan bestaat met de "culturele aangelegenheden" die aan de gemeenschappen zijn toevertrouwd, die aangelegenheid kunnen toevoegen aan de opsomming opgenomen in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4. Conclusie is derhalve dat het wetsvoorstel fundamenteel dient te worden herwerkt.

⁽⁶⁾ De algemene regeling die de gemeenschappen op grond van die bevoegdheidstoewijzing zouden uitvaardigen, mag dan wel geen afbreuk doen aan de specifieke regelingen die de gemeenschappen ter bescherming van minderjarigen hebben uitgevaardigd in het raam van hun bevoegdheid inzake radio-omroep en televisie (artikel 4, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

⁽⁷⁾ Zulks blijkt uit de tekst van het voorstel, maar in de toelichting ervan wordt evenwel gewag gemaakt van andere dan culturele gegevensdragers, zoals gsm's en computerspelletjes.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME,	kamervoorzitters,
	Y. KREINS,	
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
Mevrouw	P. VANDERNOOT,	
de Heren	M. BAGUET,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	
	H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	J. VELAERS,	
	H. BOSLY,	
	G. KEUTGEN,	
Mevrouw	D. LANGBEEN,	hoofdgriffier,
de Heer	M. FAUCONIER,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heren X. DELGRANGE, eerste auditeur, en J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE HOOFDGRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.187/AG

DU 6 MARS 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, assemblée générale, saisi par la Présidente du Sénat, le 26 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours (*), sur une proposition de loi spéciale "modifiant l'article 5, § 1^{er}, II, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles" (*Doc. parl.*, Sénat, session 2005-2006, n/ 3-1716/1), a donné l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

1. La proposition de loi spéciale soumise pour avis vise à modifier l'article 5, § 1^{er}, II, 6/, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. L'intention est de remplacer dans la phrase introductive de cette disposition, les mots "la protection sociale et la protection judiciaire" par les mots "la protection sociale, la protection judiciaire et le contrôle des supports de données culturelles". Les auteurs de la proposition envisagent d'également faire relever cette dernière matière de la compétence des communautés.

2. Les auteurs de la proposition considèrent que la compétence des communautés en matière de protection de la jeunesse inclut ou du moins peut inclure le contrôle "des supports de données culturelles", dont le contrôle des films.

La question se pose toutefois de savoir s'il est indiqué de transférer cette matière aux communautés dans le cadre de l'attribution de compétence en matière de "protection de la jeunesse" au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Dans ses arrêts n° 66 et 67, la Cour d'arbitrage a estimé que la protection de la jeunesse, lors même qu'elle présente un caractère contraignant, revêt toujours essentiellement une finalité d'aide et d'assistance ⁽¹⁾. Cette théorie est confirmée au cours des travaux préparatoires de la loi (spéciale) du 8 août 1988, qui, notamment en ce qui concerne l'attribution de compétence en matière de protection de la jeunesse, a modifié la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽²⁾. Dans son arrêt n° 72/96, la Cour d'arbitrage a en outre jugé que la protection de la jeunesse est une forme d'assistance aux personnes qui apporte aux jeunes en difficulté une aide spécifique; elle tend à agir sur les conditions dans

⁽¹⁾ Cour d'arbitrage, n° 66, 30 juin 1988, 2.B; Cour d'arbitrage, n° 67, 9 novembre 1988, 4.B.

⁽²⁾ Voir spécialement la déclaration du Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) à la commission de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, pp. 109-110; déclaration du Secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles, *Ann. parl.*, Chambre, 28 juillet 1988, p. 1362; déclarations du Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) à la commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, pp. 64 et 68-69.

lesquelles les jeunes en difficulté sont éduqués, soit par des mesures d'accompagnement, soit par une intervention correctrice ⁽³⁾.

Suivant cette interprétation, l'article 5, § 1^{er}, II, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980 vise actuellement l'"assistance dite spéciale à la jeunesse", qui fait partie de la matière plus large de l'"aide aux personnes". Il s'agit, en d'autres termes, d'une intervention au moyen de mesures et d'infrastructures spéciales destinées à une catégorie spécifique de jeunes qui, d'une façon générale, ne sont pas suffisamment protégés par les structures sociales et familiales. En revanche, cette disposition n'a pas pour objet la protection de la jeunesse en général ⁽⁴⁾. La circonstance qu'il faut interpréter au sens large les compétences des communautés en matière de protection de la jeunesse ⁽⁵⁾, n'enlève évidemment rien à cette limitation.

Le contrôle des films, ou plus largement le contrôle "des supports de données culturelles", ne peut par conséquent être réputé relever de la matière de la protection de la jeunesse au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980, telle que cette notion doit à présent se concevoir, compte tenu notamment de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et des travaux préparatoires de cette disposition. En effet, ce contrôle ne porte pas sur une aide et assistance spéciales à une catégorie spécifique de jeunes, mais concerne la jeunesse en général. C'est la raison pour laquelle il est déconseillé de le transférer aux communautés dans le cadre de la catégorie de compétence "protection de la jeunesse", qui serait de ce fait dénaturée. Cette observation vaut d'autant plus que, dans la loi spéciale du 8 août 1980, l'attribution de compétence en matière de protection de la jeunesse figure dans la rubrique "aide aux personnes" (article 5, § 1^{er}, II, de cette loi), avec laquelle le contrôle visé est sans rapport. Ranger des

⁽³⁾ Cour d'arbitrage, n/ 72/96, 11 décembre 1996, B.7.5.

⁽⁴⁾ Avis 36.416/VR du 17 février 2004 sur une proposition de loi "modifiant la loi du 1^{er} septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans", *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n/ 665/2; avis 36.852/VR du 22 avril 2004 sur un avant-projet de décret "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"; C.E., arrêt n/ 137.262, 18 novembre 2004, S.A. Cinéart et consorts.

⁽⁵⁾ Cour d'arbitrage, n/ 66, 30 juin 1988, 2.B; Cour d'arbitrage, n/ 67, 9 novembre 1988, 4.B.; Cour d'arbitrage, n/ 166/2003, 17 décembre 2003, B.3.2.
.../...

mesures qui protègent la jeunesse en général dans la notion de "protection de la jeunesse" serait d'ailleurs non seulement contraire à cette dernière donnée, mais se concilie en outre mal avec la présentation systématique générale de la loi spéciale du 8 août 1980, selon laquelle de telles mesures sont englobées dans diverses autres attributions de compétence, et pourrait donner lieu à de nombreux problèmes d'interprétation.

3. Il découle de ce qui précède qu'il n'est pas cohérent d'attribuer aux communautés la compétence du contrôle des supports de données culturelles comme étant un élément de la matière de la protection de la jeunesse (ou, plus largement, comme une matière relevant de l'aide aux personnes).

En revanche, si cette matière doit s'entendre comme une matière personnalisable, elle pourrait être inscrite dans une nouvelle subdivision de l'article 5, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽⁶⁾. En outre, le législateur spécial pourrait, du moins si le contrôle se limite aux supports de données culturelles ⁽⁷⁾ et en raison du lien étroit avec les "matières culturelles" qui sont confiées aux communautés, ajouter cette matière à l'énumération de l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980.

4. En conclusion, la proposition de loi doit être remaniée de manière approfondie.

⁽⁶⁾ Dans ce cas, le règlement général que les communautés adopteraient sur la base de cette attribution de compétence ne peut pas porter atteinte aux règlements spécifiques édictés par les communautés pour protéger les mineurs dans le cadre de leur compétence en matière de radiodiffusion et de télévision (article 4, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980).

⁽⁷⁾ C'est ce qui ressort du texte de la proposition, alors que le commentaire de celle-ci fait mention de supports de données autres que culturelles, tels que les GSM et les jeux électroniques.

L' assemblée générale de la section de législation était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN	premier président du Conseil d'État,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	présidents de chambre,
	P. LIÉNARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, M. BAGUET, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame Messieurs	H. COUSY, J. VELAERS, H. BOSLY, G. KEUTGEN,	assesseurs de la section de législation,
Madame Monsieur	D. LANGBEEN, M. FAUCONIER,	greffier en chef, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par MM. X. DELGRANGE, premier auditeur, et J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

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

LE GREFFIER EN CHEF,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN