CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.842/VR
du 5 février 2019

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune 'portant assentiment à l'accord de coopération du … conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune relatif à la classification des films diffusés dans les salles de cinéma belges'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.842/VR
van 5 februari 2019

over

een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van … tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige [G]emeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de classificatie van films vertoond in Belgische bioscoopzalen'

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Le 27 novembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétente pour la politique de l'Aide aux personnes, les Prestations familiales et le Contrôle des films à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [*], sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune 'portant assentiment à l'accord de coopération du … conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune relatif à la classification des films diffusés dans les salles de cinéma belges'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 15 janvier 2019. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président et Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Koen MUYLLE et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Marianne DONY et Bruno PEETERS, assesseurs, et Bernadette VIGNERON et Anne-Marie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 février 2019.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Op 27 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen, het Gezinsbeleid en de Filmkeuring verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van … tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige [G]emeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de classificatie van films vertoond in Belgische bioscoopzalen'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 15 januari 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Koen MUYLLE en Patrick RONVAUX, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Bernadette VIGNERON en Anne-Marie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 februari 2019.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.*

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ‡, et l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

1. Le Conseil d'État a été saisi parallèlement et quasi simultanément de quatre demandes d'avis portant sur autant d'avant-projets d'actes d'assentiment des assemblées législatives concernées au même accord de coopération du 7 novembre 2018 entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone 'relatif à la classification des films diffusés dans les salles de cinéma belges'. Les avis nos 64.800/VR, 64.819/VR, 64.842/VR et 64.954/VR sont donnés ce jour respectivement au Gouvernement flamand, au Gouvernement de la Communauté française, au Collège réuni de la Commission communautaire commune et au Gouvernement de la Communauté germanophone sur ces avant-projets d'actes d'assentiment et sur l'accord de coopération en question.

Le dossier joint à la demande d'avis n° 64.842/VR, qui fait l'objet du présent avis, ne comprend aucun exposé des motifs ou commentaire des articles ni de l'avant-projet d'ordonnance ni de l'accord de coopération.

En revanche, le dossier n° 64.800/VR, qui concerne l'avant-projet de décret d'assentiment de la Communauté flamande, comporte un exposé des motifs et un commentaire des articles de cet avant-projet et de l'accord de coopération.

Dès lors que certaines dispositions de l'accord de coopération, dont la rédaction est de manière générale défectueuse, nécessitent d'être éclairées par un exposé des motifs et par un commentaire des articles, le Conseil d'État a cru pouvoir se fonder sur les explications figurant dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du dossier n° 64.800/VR dans son analyse du présent dossier.

C'est sous cette réserve que le présent avis est donné.

Le projet de décret déposé à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune devra en tout état de cause être complété d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

‡ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération du 23 octobre 2018 'entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la classification des films diffusés dans les salles de cinéma belges'.

2.2. L'accord de coopération prévoit un système de classification uniforme pour les films (article 2) et les bandes-annonces (article 5). Une commission d'experts temporaire suit le système pendant une période d'essai (article 3). En principe, l'offreur [1] du film qui est diffusé pour la première fois dans un cinéma belge classifie lui-même le film selon le système de classification uniforme, mais il peut, dans des cas exceptionnels, demander que le secrétariat s'en charge (article 4). L'accord règle la communication de la classification au public (article 6).

Par ailleurs, il est créé un secrétariat pour la classification des films, qui sera géré par la Communauté flamande et qui sera chargé du suivi de la classification des films, du suivi du traitement des plaintes, du secrétariat de la commission des plaintes, de la convocation du comité de pilotage et des contacts avec le propriétaire du système de classification « Kijkwijzer » (article 7). Une procédure pour le traitement des plaintes est également prévue (articles 8 à 10).

Les modalités relatives à la classification, à la communication, aux bandes-annonces et aux plaintes (y compris les sanctions) sont fixées dans le règlement 'pour la classification des films qui sont projetés pour la première fois dans un cinéma belge' (ci-après : le règlement), qui fait partie de l'accord de coopération, mais qui peut être modifié sur la proposition du comité de pilotage, après approbation par chaque autorité compétente (article 11).

Il est créé un comité de pilotage qui est composé d'un représentant de chaque partie et qui est chargé de la mise en œuvre de l'accord de coopération, qui peut proposer des adaptations à l'accord de coopération ou au règlement ainsi que des modifications au système de classification, et qui assume également l'évaluation générale du système de classification deux ans après son entrée en vigueur (articles 12 et 13).

Le financement de la réglementation en projet est déterminé en ce sens que la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune paient chaque année un acompte à la Communauté flamande pour le 31 mars, le solde étant versé « sur la base d'une requête en paiement avec un calcul du coût définitif » (article 14).

Il est prévu pour la Communauté germanophone un régime particulier en vertu duquel le système de classification allemand sera appliqué pour la classification des films allemands et des films doublés en allemand (article 15).

Une « autorité compétente » peut étendre le système de classification à des organismes de radiodiffusion linéaires et non linéaires ou à d'autres médias. Le cas échéant, la procédure de financement peut être revue à cet effet (article 16).

[1] Il s'agit en principe du distributeur et, exceptionnellement, du producteur (article 1er, 1°).

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Les litiges qui naissent concernant l'interprétation et l'exécution de l'accord de coopération sont tranchés par une juridiction visée à l'article 92*bis*, §§ 5 et 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (article 17).

Enfin, la loi du 1er septembre 1920 'interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans' et l'accord de coopération du 27 décembre 1990 'entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films' sont abrogés (article 18), l'entrée en vigueur de l'accord de coopération est réglée (article 19) et la période pour laquelle il est conclu est déterminée (article 20).

COMPÉTENCE

3.1. Depuis la Sixième réforme de l'État, le « contrôle des films, en vue de l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique » est considéré, aux termes de l'article 5, § 1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980, comme une matière personnalisable visée aux articles 128, § 1er, et 130, § 1er, 2°, de la Constitution. Les commentaires relatifs à la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', qui a inséré l'article 5, § 1er, V, précité, dans la loi spéciale du 8 août 1980, observent notamment ce qui suit :

> « Cette disposition concerne le transfert de compétence en matière de contrôle des films.
>
> Les communautés sont déjà compétentes, au titre de leur compétence en matière de radiodiffusion et de télévision, pour édicter, bien entendu dans le respect des règles européennes, des règles destinées à protéger les mineurs contre les programmes audiovisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral, indépendamment de leur support. Ces règles ont par exemple pour objet la classification et la signalétique des programmes.
>
> Les communautés ne sont en revanche pas compétentes pour régler l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique. Selon le Conseil d'État, cette matière relève actuellement de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Elle est réglée par la loi du 1er septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de seize ans. Cette loi interdit aux mineurs âgés de moins de seize ans l'entrée des salles de spectacle cinématographique, sauf lorsque les films projetés sont autorisés par une commission, dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont fixés par le Roi. À cette fin, l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant création de la Commission pour le contrôle des films a été adopté.
>
> La présente proposition de loi spéciale a pour objet de transférer aux communautés la compétence en matière de contrôle des films, et donc de régler l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique.
>
> Dans son arrêt nº 137.262 du 18 novembre 2004, le Conseil d'État a décidé que la matière du 'contrôle des films' ne tombait ni dans les compétences communautaires relatives à la 'protection de la jeunesse', ni dans celles des 'beaux-arts'. Il s'agit par conséquent d'une compétence fédérale résiduelle. Ceci s'inscrit dans la jurisprudence de la section de législation, selon laquelle le 'contrôle des supports de données culturelles' ne peut être considéré comme faisant partie intégrante de la protection de la jeunesse.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Le 7 mars 2007, le Comité de concertation a donné son accord sur la confirmation par un groupe de travail, selon laquelle '*la compétence relative au contrôle des films restait une compétence communautaire'*. Le Comité de concertation a également décidé de '*s'appuyer sur l'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour régler la représentation du niveau fédéral et des communautés au sein de la Commission intercommunautaire de contrôle des films. Dans l'attente d'une modification de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ceci confère une sécurité juridique à l'intervention du niveau fédéral et des communautés en la matière*'.

Dans un avis du 26 janvier 2007, l'assemblée générale de la section législation du Conseil d'État a estimé qu'il valait mieux ne pas transférer la compétence relative au contrôle des supports de données culturelles aux communautés en tant qu'élément de la matière 'protection de la jeunesse' ou, plus largement, comme une matière relevant de l'aide aux personnes (avis 42.187/AV sur une proposition de loi spéciale modifiant l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Doc. parl.*, Sénat, session 2006-2007, n° 3-1716/1).

C'est pourquoi la présente proposition de loi spéciale insère une nouvelle subdivision dans l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

À Bruxelles, il appartiendra à la Commission communautaire commune de déterminer les règles relatives à l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique.

Les communautés et la Commission communautaire commune ont, par le passé, conclu un Accord de coopération portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films (Accord de coopération du 27 décembre 1990 entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films modifié par l'Accord de coopération du 3 octobre 2001) qui trouvera tout naturellement à s'appliquer en l'espèce » [2].

La Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune sont donc en principe compétentes pour l'accord de coopération auquel l'avant-projet entend porter assentiment, sous réserve des observations qui suivent.

3.2.1. L'article 16, § 1er, de l'accord de coopération dispose :

« Lorsqu'une autorité compétente souhaite étendre le système de classification à des organismes de radiodiffusion linéaires et non linéaires ou vers d'autres médias éventuels, celle-ci peut le faire ».

On peut, sous réserve de l'observation 3.2.2, admettre cette disposition pour autant que l'extension concerne une matière relevant de la compétence des communautés ou de la Commission communautaire commune. Ainsi, les travaux préparatoires cités à l'observation n° 3.1 relèvent, par exemple, qu'au titre de leur compétence en matière de

[2] *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 75-77.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

radiodiffusion et de télévision [3], les communautés peuvent prévoir la classification et la signalétique de programmes afin de protéger les mineurs contre les programmes audiovisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral. Le système de classification prévu par l'accord de coopération pourrait dès lors être étendu à de tels programmes [4].

Par contre, une extension à une matière qui ne relève pas de la compétence des communautés ou de la Commission communautaire commune ne pourra être admise que pour autant que les conditions permettant de recourir aux compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies.

3.2.2. Il découle cependant de l'article 16, § 1er, de l'accord de coopération que la décision d'étendre le système de classification à des organismes de radiodiffusion linéaires et non linéaires ou à d'autres médias est prise par « une autorité compétente ». L'article 1er, 3°, de l'accord de coopération prévoit que par « [a]utorités compétentes », on entend « les ministres qui ont signé le présent accord ». Sont ainsi visés les ministres qui ont le contrôle des films dans leurs attributions [5]. Par conséquent, un ministre pourrait à titre individuel étendre le champ d'application de la réglementation en projet à des organismes de radiodiffusion linéaires et non linéaires ou à d'autres médias.

La décision d'étendre le système de classification à des organismes de radiodiffusion linéaires et non linéaires ou à d'autres médias impliquera des obligations pour des tiers, à savoir pour les organismes de radiodiffusion concernés ou les distributeurs des autres médias en question, dont le non-respect peut être sanctionné par des amendes administratives. En outre, ces obligations entraînent une ingérence dans la liberté d'expression, de sorte que l'extension de la réglementation en projet concerne des questions qui touchent aux droits fondamentaux et qui ne peuvent pas être confiées au gouvernement ou, *a fortiori*, à un ministre à titre individuel.

Dès lors que l'intention ne peut pas être de confier une telle compétence aux ministres qui ont le contrôle des films dans leurs attributions, on écrira à l'article 16 « une partie » au lieu de « une autorité compétente ».

3.3.1. L'accord de coopération et le règlement qui en fait partie attribuent un pouvoir réglementaire au secrétariat pour la classification des films. Ainsi, les mentions de la classification d'un film par l'offreur et l'exploitant de cinéma doivent se faire de la manière prescrite par le secrétariat (article 6, § 3, de l'accord de coopération et articles 2, § 3, et 3, §§ 1er et 2, du règlement). Pour la communication de la classification, les pictogrammes définis par le secrétariat pour la classification des films sont utilisés et les prescriptions du secrétariat sont

[3] Ou de leur compétence concernant « les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral » : article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[4] Le système de classification « Kijkwijzer », qui, selon l'accord de coopération, sera utilisé pour les films, peut aussi être appliqué aux programmes télévisés, voir http://www.kijkwijzer.nl/kijkwijzer.

[5] Voir l'observation n° 4.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

respectées afin que la classification soit clairement visible et identifiable (article 4, § 1er, du règlement).

3.3.2. Aux termes de l'article 7, § 1er, de l'accord de coopération, la Communauté flamande se charge du secrétariat pour la classification des films et désigne, à cet effet, le personnel nécessaire.

Le pouvoir réglementaire précité revient donc aux fonctionnaires de la Communauté flamande.

3.3.3. Dès lors que seule la Communauté flamande est chargée du secrétariat pour la classification des films, cette délégation emporte que les autres parties à l'accord de coopération ne seront pas impliquées dans l'élaboration de ces prescriptions.

Ainsi que le Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises, les accords de coopération prévus par l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 peuvent porter sur la création et la gestion conjointes de services et d'institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun, mais la conclusion d'un accord de coopération ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences. Dans pareil cas, les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions seraient violées.

En l'occurrence, la délégation au secrétariat pour la classification des films lui permettant d'édicter les prescriptions que les offreurs de films et les exploitants de cinémas doivent respecter, revient bien à un abandon de compétence dans le chef des parties à l'accord de coopération qui ne sont aucunement impliquées dans l'élaboration de ces prescriptions [6].

Par conséquent, il n'est pas satisfait aux exigences mentionnées à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1980.

3.3.4. En outre, l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.

En l'espèce, les prescriptions à déterminer par le secrétariat concernant la manière dont les offreurs de films et les exploitants de cinémas s'adressent au public, il ne s'agit pas d'une mesure ayant une portée limitée et technique.

3.3.5. Il découle de ce qui précède qu'aucun pouvoir réglementaire ne peut être attribué au secrétariat pour la classification des films.

[6] Dans le même sens, voir l'avis n° 63.940/VR donné le 9 octobre 2018 sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de culturele bescherming van het boek', observation 6.2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1772/1, pp. 28-29.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

3.3.6. Par ailleurs, l'article 7, § 2, de l'accord de coopération doit énumérer les missions du secrétariat de manière exhaustive, afin que les parties à l'accord de coopération sachent clairement quelles sont ces missions (et qu'elles ne comportent pas de pouvoir réglementaire).

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1er

4. À l'article 1er, 3°, de l'accord de coopération, il ne faut pas viser, pour la définition de la notion d'« [a]utorités compétentes », spécifiquement les ministres qui ont signé l'accord de coopération, mais, en termes généraux, les ministres qui ont le contrôle des films dans leurs attributions.

Article 5

5.1. À l'article 5, § 1er, troisième phrase, de l'accord de coopération, on écrira que la classification *de la bande-annonce* selon l'âge et la classification de celle-ci selon le contenu sont adaptées à la classification du film.

5.2. Aux termes de l'article 5, § 2, de l'accord de coopération, l'exploitant de cinéma veille à ce que la classification d'une bande-annonce selon l'âge ne dépasse pas la classification du film selon l'âge « précédant la bande-annonce ».

La formulation de cette disposition prête à confusion. Tel est d'autant plus le cas que l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Communauté flamande tendant à l'assentiment au même accord de coopération, faisant l'objet de l'avis n° 64.800/VR donné ce jour [7], vise la classification du film qui est diffusé avant la bande-annonce (« de classificatie van de film die wordt vertoond voorafgaand aan de trailer »).

La présentation d'un film ne précède normalement pas la présentation d'une bande-annonce. C'est l'inverse qui se produit. À l'article 5, § 2, de l'accord de coopération, on fera dès lors plutôt état du film qui est présenté *après* la bande-annonce en question.

La même observation vaut pour l'article 5, § 2, du règlement.

Article 8

6.1. Selon l'article 8, § 1er, de l'accord de coopération, le secrétariat pour la classification des films est compétent pour traiter lui-même une plainte via la médiation dans un délai de quatre jours ouvrables après que la plainte a été introduite, sauf dans les cas mentionnés au paragraphe 2 de cette disposition. Si le plaignant n'est pas satisfait de la réponse du secrétariat, la plainte est traitée par la commission des plaintes (article 8, § 3, de l'accord de coopération).

[7] Voir l'observation préalable.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

6.2. La question se pose en premier lieu de savoir comment cette disposition s'articule avec l'article 7, § 1er, du règlement, qui dispose que la commission des plaintes évalue d'abord si la plainte est recevable. Le secrétariat doit-il attendre l'appréciation de la commission des plaintes quant à la recevabilité de la plainte avant de tenter de traiter cette dernière via la médiation ? À l'inverse, la commission des plaintes peut-elle encore conclure à l'irrecevabilité si le secrétariat a déjà examiné l'affaire au fond dans le cadre de la médiation. Il convient de le préciser.

6.3. L'accord de coopération et le règlement prévoient des règles strictes quant aux délais dans lesquels une plainte doit être traitée. Ainsi, celle-ci doit être introduite dans les deux semaines qui suivent le moment où le plaignant a subi un désagrément d'une éventuelle infraction (article 6, § 3, du règlement), le prévenu dispose de deux jours ouvrables à partir du moment où il a été informé de la plainte pour introduire une défense écrite (article 7, § 3, du règlement) [8], le secrétariat a quatre jours ouvrables après que la plainte a été introduite pour la médiation (article 8, § 1er, de l'accord de coopération), et la commission des plaintes dispose de cinq jours ouvrables à compter du moment où la plainte lui est transmise en vue de son traitement (article 10, § 2, de l'accord de coopération).

Toutefois, l'article 8, § 3, de l'accord de coopération est muet quant au délai dans lequel la plainte doit être déposée auprès de la commission des plaintes si le plaignant n'est pas satisfait de la réponse du secrétariat pour la classification des films.

De manière plus générale, la procédure à suivre lorsque le plaignant n'est pas satisfait de la réponse du secrétariat n'est pas claire. Comment procéder, dans ce cas, pour soumettre l'affaire à la commission des plaintes ? Le plaignant doit-il introduire une réclamation à cette fin et, dans l'affirmative, dans quels délais ? Ou alors le secrétariat se charge-t-il de transmettre la plainte à la commission visée ? En tout état de cause, il y a lieu de régler les modalités de cette procédure, y compris le délai dans lequel elle doit être engagée.

6.4. Le paragraphe 1er de l'article 8 de l'accord de coopération fait usage de la notion de « jour ouvrable ».

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, l'expression « jour ouvrable » exclut le dimanche et les jours fériés légaux, mais que, par contre, le samedi est un jour ouvrable [9].

Si l'intention des auteurs de l'accord de coopération, pour l'application de celui-ci, est de ne pas considérer le samedi comme un jour ouvrable, il conviendrait de compléter ce texte par une disposition indiquant que la notion de « jour ouvrable » désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

[8] Bien que l'on puisse comprendre qu'il faille agir rapidement dans certains cas – surtout si le film sur lequel porte la plainte est déjà diffusé –, la question se pose de savoir si tel est toujours le cas. En outre, il convient dans tous les cas de laisser un délai raisonnable pour permettre l'organisation d'une défense. Il y aura lieu d'en tenir compte lorsque 'il sera demandé au secrétariat de prolonger ce délai, conformément à l'article 10, § 4, de l'accord de coopération.

[9] Voir par exemple C.E., *Piret*, n° 204.165, 20 mai 2010 ; *Libert*, n° 226.375, 11 février 2014.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Cette observation concerne aussi l'article 10, § 2, de l'accord de coopération et l'article 7, § 3, du règlement.

6.5. On aperçoit mal ce qu'il y a lieu d'entendre par « une telle répétition de transgressions similaires dans le chef du prévenu » à l'article 8, § 2, alinéa 1er, deuxième tiret, de l'accord de coopération. D'une part, on ne distingue pas clairement comment le mot « telle » détermine le mot « répétition ». D'autre part, on voit également malaisément ce qui fait l'objet d'une répétition : dans le cadre d'une interprétation étendue, il pourrait par exemple s'agir de différentes plaintes consécutives auprès du secrétariat, tandis que, dans le cadre d'une interprétation plus stricte, il pourrait par exemple seulement s'agir de nouvelles plaintes postérieures à une décision de la commission des plaintes.

6.6. Le terme « prévenu » a une connotation pénale spécifique qui n'est pas adéquate en l'espèce.

La même observation vaut pour l'article 10, §§ 3 et 4, de l'accord de coopération et l'article 7, §§ 2 à 4, du règlement.

Article 9

7. Les règles relatives à la composition de la commission des plaintes inscrites à l'article 9, § 2, de l'accord de coopération sont lacunaires. Il est ainsi fait référence à des catégories décrites en des termes particulièrement généraux et on n'aperçoit pas toujours clairement les exigences auxquelles il doit être satisfait pour pouvoir faire partie de la commission [10]. Par ailleurs, il n'est guère recommandé de citer des catégories de personnes à titre d'exemples dans un texte réglementaire, et encore moins de terminer l'énumération par des points de suspension.

Article 11

8. Il découle de l'article 11, § 2, de l'accord de coopération que le règlement figurant en annexe peut être modifié sur la proposition du groupe de pilotage et moyennant l'approbation de « chaque autorité compétente ». Ainsi qu'il a été mentionné au point 4, ce sont les ministres qui ont le contrôle des films dans leurs attributions qui sont ici visés [11].

[10] On peut dès lors se demander, par exemple, si le fait d'être détenteur d'un bachelier ou d'un master en droit suffit pour être considéré comme un juriste ou s'il faut exercer un métier juridique. Du reste, la question se pose de savoir si l'expertise requise en psychologie de l'enfance et de la jeunesse doit être démontrée au moyen d'un diplôme ou si une expérience dans le secteur peut en témoigner.

[11] Il n'apparaît pas clairement si une décision doit être prise en ce sens par chaque ministre séparément ou s'il s'agit d'une décision commune prise par tous les ministres compétents.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Le règlement faisant partie intégrante de l'accord de coopération, cette disposition équivaut à prévoir une procédure simplifiée de modification de l'accord de coopération.

Par le passé, le Conseil d'État a déjà relevé que, pour modifier un accord de coopération, il y avait lieu de respecter les procédures fixées à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, ce qui signifie notamment qu'un nouvel accord de coopération doit être conclu et que les modifications précitées ne peuvent avoir d'effet qu'une fois qu'elles ont été approuvées par décret [12].

Même si l'on pouvait prévoir une procédure simplifiée de modification [13], à l'instar de ce qui se pratique pour certains traités internationaux, il faut souligner qu'en l'espèce le règlement contient pour l'offreur d'un film et l'exploitant de cinéma des obligations qui impliquent une ingérence dans la liberté d'expression. La modification d'un tel régime concerne des questions qui touchent aux droits fondamentaux et ne peut donc dépendre d'une décision d'approbation des ministres ayant le contrôle des films dans leurs attributions.

Article 14

9.1. Aux termes de l'article 14, § 1er, dernière phrase, de l'accord de coopération, les contributions futures de chaque partie pour le financement de la classification des films seront fixées « sur la base des chiffres officiels connus à la date de l'année de paiement ». On n'aperçoit pas tout à fait clairement la portée de cette disposition. Prend-on comme point de départ le chiffre au 1er janvier de l'année en question ou au moment où, conformément au paragraphe 2 de cette disposition, la requête en paiement d'un acompte a été formulée ? L'acompte est-il calculé au moyen des chiffres qui sont disponibles au début de l'année et ces derniers sont-ils réexaminés dans le courant de l'année pour le calcul du montant restant ? Il convient de le préciser.

9.2. L'article 14, § 2, de l'accord de coopération fait mention d'« une requête en paiement [d'un acompte] avec une estimation du coût annuel » et d'« une requête en paiement [du montant restant] avec un calcul du coût définitif ». Ces dispositions ne sont pas claires non plus. La question se pose ainsi de savoir qui formule les requêtes en question : est-ce la Communauté flamande ou le secrétariat ? Dans la première hypothèse, la question se pose de savoir qui fait les calculs sur la base desquels ces requêtes sont rédigées. Enfin, il faut également

[12] Avis n° 25.642/VR donné le 3 mars 1997 sur un avant-projet devenu le décret du 12 novembre 1997 'houdende goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest inzake de grondwaterlaag in de Kolenkalk in het gebied van Doornik', observation n° 2 relative à l'article 1er de l'accord de coopération, *Doc. parl.*, Parl. fl., 1996-1997, n° 736/1, pp. 12-13. Voir aussi l'avis n° 38.197/4 sur un avant-projet devenu la loi du 30 novembre 2005 'portant assentiment de la Convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles', observation n° 8, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-1911/1, p. 15 ; avis n° 53.372/VR donné le 18 juin 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 15 juin 2017 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), et abrogeant le règlement (CE) n° 761/2001 et les décisions de la Commission 2001/681/CE et 2006/193/CE', observation n° 9, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 799/1, p. 29.

[13] Voir Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, la Charte, 2016, pp. 312-315.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

souligner que l'on ne semble pas tenir compte de la possibilité que l'acompte payé par la Communauté française, la Communauté germanophone ou la Commission communautaire commune soit trop élevé et qu'il ne faille pas verser de montant restant, mais qu'il faille plutôt prévoir un remboursement.

Article 15

10.1. Selon l'article 15 de l'accord de coopération, le système de classification allemand [14] sera appliqué aux « films allemands et aux films doublés en allemand ». Pour les films produits ou doublés dans une autre langue que l'allemand, et qui sont distribués par un distributeur belge, on appliquera le système de classification prévu à l'article 2 de l'accord de coopération.

Il ressort de l'intitulé de cette disposition (« Chapitre XI : Position d'exception de la Communauté germanophone ») ainsi que de l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Communauté flamande tendant à l'assentiment au même accord de coopération, faisant l'objet de l'avis n° 64.800/VR donné ce jour [15], que cette disposition ne s'applique qu'aux films diffusés dans un cinéma situé sur le territoire de la Communauté germanophone. Cette précision ne transparaît toutefois pas du texte de l'article 15 de l'accord de coopération. Au contraire, cette disposition a une portée générale, de sorte que les films de langue allemande ou les films doublés en allemand qui sont diffusés dans un cinéma situé dans la région de langue néerlandaise, dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale seraient aussi soumis au système de classification allemand, ce qui donnerait lieu à une différence de traitement injustifiée.

Il s'ensuit qu'il y a lieu de préciser le champ d'application territorial des règles prévues à l'article 15 de l'accord de coopération dans le texte même de cette disposition.

10.2. En outre, il convient de préciser ce que visent les « films allemands ». On n'aperçoit pas clairement s'il s'agit de films (essentiellement) en allemand, ou de films de (co-)producteurs allemands. Les règles en projet ne semblent compatibles avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination que dans la première hypothèse.

10.3. Pour les « films allemands » et les films doublés en allemand, l'article 15 de l'accord de coopération prévoit uniquement une dérogation en ce qui concerne l'application du système de classification. Pour le surplus, l'accord de coopération et le règlement continuent à s'appliquer pleinement. La question se pose de savoir si ce dispositif sera toujours compatible avec le système de classification allemand. Ainsi, l'article 4, § 1er, de l'accord de coopération dispose que c'est l'offreur du film qui classifie celui-ci, alors que le système de classification allemand semble considérer que la classification est effectuée par la *Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH* [16]. À la lumière de ce qui précède, la question se pose aussi de savoir si

[14] À savoir la *Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH (FSK)*, qui a été créée sur la base du § 14 (2) de la *Jugendschutzgesetz*.

[15] Voir l'observation préalable.

[16] Voir § 9 (1) des *Grundsätze der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH* du 1er décembre 2012.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

un offreur de « films allemands » ou de films doublés en allemand qui sont diffusés dans une salle de cinéma de la Communauté germanophone pourrait inviter le secrétariat pour la classification des films à procéder à la classification en application de l'article 4, § 2, de l'accord de coopération.

10.4. Il découle de ce qui précède qu'il s'impose de réexaminer en profondeur l'article 15 de l'accord de coopération.

Articles 18 à 20

11.1. Les articles 18 à 20 de l'accord de coopération mettent sur pied un ensemble assez complexe de dispositions portant sur l'entrée en vigueur de celui-ci, sa prise d'effet partielle (ce qui paraît être rendu par les mots « champ d'application » dans l'intitulé du chapitre XIV) et l'abrogation (et non la « résiliation », comme dans l'intitulé du chapitre XIV) de la réglementation antérieure :

– l'article 19, § 1er, fixe l'entrée en vigueur de l'accord de coopération au « jour de la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 18, § 1er, qui entre en vigueur six mois après la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* » ;

– cet article 18, § 1er, abroge « [l]a loi du 1er septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans […] six mois après la publication du dernier acte d'assentiment au Moniteur belge » [17] ;

– l'article 19, § 2, paraît avoir pour objet de déterminer non pas l'entrée en vigueur de l'accord de coopération, réglée par le paragraphe 1er de cet article 19, mais sa prise d'effet (ou son champ d'application) quant aux obligations pesant sur les offreurs : l'accord de coopération s'appliquerait « à tous les films qui remplissent deux des critères suivants : 1° tous les films qui sont diffusés pour la première fois dans un cinéma belge après l'entrée en vigueur du présent accord ; 2° tous les films qui sont programmés dans un cinéma belge 6 mois après l'entrée en vigueur du présent accord » ;

– l'article 19, § 3 [18], engage les parties, dès l'entrée en vigueur de l'accord de coopération, à « commencer immédiatement les préparations visant à rendre le système de classification opérationnel » ;

[17] Compte tenu de la fin de l'article 19, § 1er (« à l'exception de l'article 18, § 1er, qui entre en vigueur 6 mois après la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* »), les mots « six mois après la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* », à l'article 18, § 1er, sont inutiles.

[18] Dans le texte néerlandais, le paragraphe 3 de l'article 19 sera renuméroté.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

– l'article 18, § 2 abroge, « à partir de l'entrée en vigueur du présent accord de coopération », c'est-à-dire à partir du « jour de la publication du dernier acte d'assentiment au Moniteur belge » (article 19, § 1er), « [l]'accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films du 27 décembre 1990 » ;

– l'article 20 règle l'applicabilité dans le temps de l'accord de coopération : il « est conclu pour une période de deux ans, à compter de 6 mois après la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* », c'est-à-dire non pas à dater de son entrée en vigueur mais à dater de ce qui paraît résulter du début de l'applicabilité de l'accord de coopération sur la base de son article 19, § 2, et, logiquement, à dater de l'abrogation, par l'article 18, § 1er, de loi du 1er septembre 1920 'interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans » ; cette période d'applicabilité est renouvelable par « prolongation tacite », sous réserve d'un mécanisme de résiliation unilatérale ne valant que pour celle des parties ayant procédé à cette résiliation.

Ces articles 18 à 20 ne paraissent pas avoir pour objet la fixation d'un régime transitoire :

– ni pour les films déjà diffusés antérieurement à la date de la publication du dernier acte d'assentiment de l'accord de coopération au *Moniteur belge* et faisant l'objet d'une nouvelle diffusion après cette date ;

– ni pour les films déjà diffusés antérieurement à cette date et dont la diffusion se poursuit six mois et plus après cette même date ;

– ni pour les films déjà diffusés entre cette date et la veille de l'expiration d'un délai de six mois suivant cette date, et dont la diffusion se poursuit six mois et plus après cette date.

L'intitulé du chapitre XIV ne fait d'ailleurs pas état de « dispositions transitoires ».

11.2. Ces dispositions sont insérées dans un chapitre XIV qui, indépendamment des observations qui précèdent et celles qui suivent, gagnerait à être plus simplement intitulé « Dispositions finales ».

11.3. Les difficultés d'interprétation et donc d'appréciation de ce dispositif résultent principalement de la déficience de rédaction de son article 19, § 2, et de l'absence de dispositions transitoires.

11.4. La rédaction de la phrase introductive de cet article 19, § 2, laisse entendre que les deux critères énoncés dans la suite doivent être considérés cumulativement pour que cette disposition s'applique. Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Communauté flamande tendant à l'assentiment au même accord de coopération, faisant l'objet de l'avis n° 64.800/VR donné ce jour [19], cet accord de coopération est applicable à tous les films qui

[19] Voir l'observation préalable.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

sont diffusés pour la première fois dans une salle de cinéma belge après l'entrée en vigueur de l'accord et qui sont, en outre, des films qui sont programmés dans une salle de cinéma belge six mois après l'entrée en vigueur de cet accord (« Het samenwerkingsakkoord is van toepassing op alle films die voor het eerst worden vertoond in een Belgische bioscoop na de inwerkingtreding van het akkoord en die bovendien films zijn die geprogrammeerd zijn in een Belgische bioscoop 6 maanden na de inwerkingtreding van dit akkoord » [20].

Il en résulte que l'accord de coopération ne s'appliquera qu'aux films diffusés pour la première fois après le jour de la publication de son dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* (article 19, § 2, 1°, *juncto* l'article 19, § 1er) et qui, en outre, sont diffusés six mois et plus après cette date (article 19, § 2, 2°, *juncto* l'article 19, § 1er).

Cette interprétation trouve également un appui à l'article 18, § 1er, dont il résulte que, pendant ce délai de six mois, ce sera toujours la réglementation actuelle issue de la loi du 1er septembre 1920, qui s'appliquera aux films diffusés jusqu'à six mois après le jour de la publication du dernier acte d'assentiment de l'accord de coopération au *Moniteur belge*, même si le film a été diffusé la première fois pendant ce délai de six mois. Elle trouve également un appui dans le fait qu'aux termes de l'article 20, en dépit du fait que l'entrée en vigueur de l'accord de coopération est fixée au jour de la publication de son dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge*, la période de validité de l'accord ne prend pas cours à cette date mais six mois après, ce qui tend à établir que l'article 19, § 2, a pour seul objet de régler l'applicabilité dans le temps de certains éléments de l'accord de coopération et son champ d'application, et non de déterminer un régime transitoire.

11.5. En l'absence de disposition transitoire, les conséquences suivantes paraissent devoir être déduites de pareil dispositif :

– les films qui sont ou étaient déjà diffusés dans une salle de cinéma belge [21] avant le jour de la publication au *Moniteur belge* du dernier acte d'assentiment à l'accord de coopération échappent totalement au régime en projet, même s'ils sont (éventuellement de nouveau) diffusés dans un cinéma belge plus de six mois après l'entrée en vigueur et même si le régime précédemment en vigueur ne s'applique plus à eux ;

– un film qui est diffusé pour la première fois après l'entrée en vigueur de l'accord de coopération, mais avant que le délai de six mois soit écoulé, soumis à ce moment à l'actuelle réglementation, issue de la loi du 1er septembre 1920, sera soumis au régime en projet lorsque le film en question est encore programmé après l'expiration de ce délai de six mois, ce qui implique donc que, pour le même film, deux réglementations successives seraient applicables.

[20] Si telle était l'intention, il eût mieux valu écrire, à la fin de la phrase introductive, « les deux critères suivants », voire, plus clairement, « cumulativement les deux critères suivants » ou insérer le mot « et » à la fin du 1°. De même, il y aurait eu lieu d'éviter d'utiliser tantôt, au 1°, le critère de la diffusion et, tantôt, au 2°, celui de la programmation. Dans la suite de l'observation, l'article 19, § 2, sera lu comme si c'était le même critère qui était utilisé au 1° et au 2°.

[21] Ceci concerne donc tant les films diffusés avant le jour de la publication du dernier acte d'assentiment de l'accord de coopération au *Moniteur belge* et en cours de diffusion à cette date que ceux qui, diffusés avant le jour de la publication du dernier acte d'assentiment de l'accord de coopération au *Moniteur belge*, ne sont plus en cours de diffusion à cette date mais pourraient être rediffusés ultérieurement.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

La première de ces deux conséquences ne serait pas admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Quant à la seconde, il appartient aux auteurs de l'accord de coopération de vérifier si telle est bien leur intention.

11.6. Les articles 18 à 20 doivent être fondamentalement revus afin :

– de dissiper les difficultés d'interprétation qu'ils appellent, s'agissant spécialement de l'article 19, § 2 ;

– d'éviter de distinguer l'entrée en vigueur de l'accord de coopération et son applicabilité et privilégier plutôt sur ce point un dispositif qui prévoirait son entrée en vigueur de principe à telle date (qui pourrait être, comme à l'article 19, § 1er, celle du jour de la publication de son dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge*), sous réserve d'une entrée en vigueur différée (par exemple six mois après cette dernière date) pour ce qui concerne les dispositions, à identifier, qui concernent les obligations pesant sur les « offreurs » et celles qui y sont liées (par exemple sur les mécanismes de conciliation auprès du secrétariat ou l'organisation et le traitement des plaintes, ou l'abrogation de la loi du 1er septembre 1920), ce qui permettrait aux structures prévues par l'accord de coopération à se mettre en place pendant le délai de six mois séparant l'entrée en vigueur des unes et des autres des dispositions pertinentes de l'accord de coopération [22] ;

– de concevoir l'article 19, § 2, dont la rédaction sera revue et en tout état de cause précisée, comme une disposition transitoire réglant l'application de l'accord de coopération à des films diffusés au moment où les dispositions pertinentes de l'accord de coopération entrent en vigueur, et ce dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, en envisageant toutes les hypothèses possibles (il est de la nature même de dispositions transitoires de déterminer l'applicabilité éventuelle, pendant une période postérieure à l'entrée en vigueur ou à l'applicabilité d'un dispositif nouveau, éventuellement limitée dans le temps, de réglementations abrogées à la date de cette entrée en vigueur, concomitante par définition à l'entrée en vigueur de l'abrogation des textes anciens).

Ceci impliquerait que le champ d'application de l'accord de coopération ne doit pas être réglé au sein des dispositions finales, dont ce n'est pas la vocation.

Par ailleurs, afin d'éviter une incohérence entre les articles 19, § 1er, et 20 de l'accord de coopération, il y a lieu d'éviter de régler la question de l'applicabilité dans le temps de l'accord de coopération au sein de cette dernière disposition et de ne la consacrer qu'aux conditions dans lesquelles l'accord de coopération serait renouvelable ou pourrait faire l'objet d'une résiliation, en ce compris les effets de cette résiliation à l'égard des autres parties, en faisant initier le délai à l'expiration duquel le renouvellement ou la possibilité de résiliation serait possible, non pas six mois après l'entrée en vigueur de l'accord de coopération mais à cette entrée

[22] Telle paraît être la portée de l'article 19, § 3, de l'accord de coopération.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

en vigueur [23].

Règlement 'pour la classification des films qui sont projetés pour la première fois dans un cinéma belge'

Article 2

12. Au paragraphe 4 de l'article 2 du règlement, il y a lieu de renvoyer aux « paragraphes 1 à 3 » plutôt qu'aux « paragraphes 1 à 4 inclus du présent article ».

Article 4

13. La portée de la seconde phrase du paragraphe 2 de l'article 4 du règlement n'apparait pas clairement. Le texte sera clarifié.

Article 7

14.1 Au paragraphe 1, *in fine*, de l'article 7 du règlement, il y a lieu de tenir compte de l'hypothèse du défaut de classification, en écho à ce qu'envisage l'article 6, § 1er, du règlement.

14.2. Dans le texte néerlandais de l'article 7, § 2, du règlement, les mots « op er » seront remplacés par les mots « er op ».

14.3. Au paragraphe 5 de l'article 7 du règlement, il ne sera pas fait référence à un « jugement » mais à une « décision ».

La même observation vaut pour l'article 8, §§ 1er, deuxième tiret, et 2, troisième tiret, du règlement.

Article 8

15. Dans le texte néerlandais de l'article 8, § 3, du règlement, le membre de phrase « sanctie, worden voldaan; » sera remplacé par le membre de phrase « sanctie worden voldaan ».

[23] Pour rencontrer l'objectif qui semble poursuivi par les auteurs de l'accord de coopération, le délai de deux ans, prenant cours par hypothèse, à la date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération, pourrait être alors être fixé à deux ans et demi selon le système envisagé par l'accord.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE D'ASSENTIMENT

16. Un accord de coopération ne doit pas être « approuvé », ainsi qu'il est écrit à la fin de l'article 2.

La formule correcte est la suivante :

« Assentiment est donné à l'accord de coopération du […] » [24].

*

[24] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-1-5.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ‡, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Bij de Raad van State zijn nagenoeg gelijktijdig vier parallelle aanvragen ingediend om advies over evenveel voorontwerpen van instemmingsakten waarbij de betrokken wetgevende vergaderingen instemming verlenen aan hetzelfde samenwerkingsakkoord van 7 november 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap 'betreffende de classificatie van films, vertoond in Belgische bioscoopzalen'. Over die voorontwerpen van instemmingsakten en over het samenwerkingsakkoord in kwestie worden vandaag respectievelijk aan de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap de adviezen 64.800/VR, 64.819/VR, 64.842/VR en 64.954/VR verstrekt.

Het dossier gevoegd bij adviesaanvraag 64.842/VR, waarover dit advies gegeven wordt, bevat geen memorie van toelichting of artikelsgewijze bespreking, noch met betrekking tot het voorontwerp van ordonnantie, noch met betrekking tot het samenwerkingsakkoord.

Dossier 64.800/VR, dat betrekking heeft op het voorontwerp van instemmingsdecreet van de Vlaamse Gemeenschap, bevat daarentegen wel een memorie van toelichting en een artikelsgewijze bespreking met betrekking tot dat voorontwerp en het samenwerkingsakkoord.

Aangezien een aantal bepalingen van het over de hele lijn gebrekkig gestelde samenwerkingsakkoord in een memorie van toelichting en in een artikelsgewijze bespreking verduidelijking behoeven, is de Raad van State ervan uitgegaan dat hij zich bij zijn onderzoek van het voorliggende dossier kon baseren op de uitleg in de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze bespreking met betrekking tot dossier 64.800/VR.

Onder dat voorbehoud wordt dit advies gegeven.

Het bij de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ingediende ontwerpdecreet zal hoe dan ook met een memorie van toelichting en een artikelsgewijze bespreking aangevuld moeten worden.

‡ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 23 oktober 2018 'tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de classificatie van films, vertoond in Belgische bioscoopzalen'.

2.2. Het samenwerkingsakkoord voorziet in een uniform classificatiesysteem voor films (artikel 2) en trailers (artikel 5). Tijdens een proefperiode volgt een tijdelijke expertencommissie het systeem op (artikel 3). In beginsel classificeert de aanbieder[1] van de film die voor het eerst vertoond wordt in de Belgische bioscoop, zelf de film volgens het uniform classificatiesysteem, maar in uitzonderlijke gevallen kan de aanbieder verzoeken dat dit gebeurt door het secretariaat (artikel 4). De communicatie van de classificatie aan het publiek wordt geregeld (artikel 6).

Voorts wordt een secretariaat voor de classificatie van films opgericht, dat zal worden beheerd door de Vlaamse Gemeenschap en dat instaat voor de opvolging van de classificatie van films, de opvolging van de klachtenbehandeling, het secretariaat van de klachtencommissie, het bijeenroepen van de stuurgroep en de contacten met de eigenaar van het classificatiesysteem "Kijkwijzer" (artikel 7). Er wordt eveneens voorzien in een mechanisme voor klachtenbehandeling (artikelen 8 tot 10).

De nadere regels voor de classificatie, de communicatie, de trailers, en de klachten (inclusief de sancties) worden bepaald in het reglement 'voor de classificatie van films die voor het eerst vertoond worden in een Belgische bioscoop' (hierna: het reglement), dat deel uitmaakt van het samenwerkingsakkoord, maar dat kan worden gewijzigd op voorstel van de stuurgroep na goedkeuring door elke bevoegde autoriteit (artikel 11).

Er wordt ook een stuurgroep opgericht die bestaat uit een vertegenwoordiger van elke partij en die instaat voor de implementatie van het samenwerkingsakkoord, aanpassingen aan het samenwerkingsakkoord of het reglement kan voorstellen, wijzigingen aan het classificatiesysteem kan voorstellen en ook instaat voor de algemene evaluatie twee jaar na de inwerkingtreding van het classificatiesysteem (artikelen 12 en 13).

De financiering van de ontworpen regeling wordt bepaald, waarbij de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie jaarlijks voor 31 maart een voorschot aan de Vlaamse Gemeenschap betalen, en het resterende bedrag wordt betaald "op basis van een verzoekschrift tot betaling met een berekening van de definitieve kostprijs" (artikel 14).

Er wordt in een bijzondere regeling voorzien voor de Duitstalige Gemeenschap, waarbij voor de classificatie van Duitse films en in het Duits gedubde films het Duitse classificatiesysteem zal worden toegepast (artikel 15).

[1] De aanbieder is in principe de distributeur maar kan uitzonderlijk ook de producent zijn (artikel 1, 1°).

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Een "bevoegde autoriteit" kan het classificatiesysteem uitbreiden naar de lineaire en niet-lineaire omroepen of naar andere media. In voorkomend geval kan het financieringsmechanisme daartoe worden herzien (artikel 16).

De geschillen die rijzen over de uitlegging of de uitvoering van het samenwerkingsakkoord worden beslecht door een rechtscollege als bedoeld bij artikel 92*bis*, §§ 5 en 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (artikel 17).

Ten slotte worden de wet van 1 september 1920 'waarbij aan minderjarigen beneden de 16 jaar toegang tot de bioscoopzalen wordt ontzegd' en het samenwerkingsakkoord van 27 december 1990 'tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de oprichting, samenstelling en werking van de intergemeenschapscommissie voor de filmkeuring' opgeheven (artikel 18), wordt de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord geregeld (artikel 19) en wordt de periode bepaald voor dewelke het samenwerkingsakkoord is gesloten (artikel 20).

BEVOEGDHEID

3.1. Sinds de Zesde Staatshervorming wordt luidens artikel 5, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de "filmkeuring, met het oog op de toegang van minderjarigen tot bioscoopzalen" beschouwd als een persoonsgebonden aangelegenheid zoals bedoeld bij de artikelen 128, § 1, en 130, § 1, 2°, van de Grondwet. In de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', dat het voormelde artikel 5, § 1, V, heeft ingevoegd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt onder meer het volgende gesteld:

> "Deze bepaling betreft de bevoegdheidsoverdracht inzake filmkeuring.
>
> De gemeenschappen zijn, binnen hun bevoegdheid voor radio-omroep en televisie, reeds bevoegd om regels uit te vaardigen, weliswaar met naleving van de Europese regels, ter bescherming van minderjarigen tegen audiovisuele programma's die hun fysieke, mentale of morele ontwikkeling kunnen schaden, onafhankelijk van de drager. Deze regels kunnen bijvoorbeeld de classificatie en beschrijving van de programma's betreffen.
>
> De gemeenschappen zijn daarentegen niet bevoegd om de toegang van minderjarigen tot bioscoopzalen te regelen. Volgens de Raad van State valt deze materie momenteel onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Deze materie wordt geregeld door de wet van 1 september 1920 waarbij aan minderjarigen beneden zestien jaar toegang tot de bioscoopzalen wordt ontzegd. Deze wet verbiedt jongeren beneden zestien jaar de toegang tot bioscoopzalen, behalve wanneer de vertoonde films zijn goedgekeurd door een commissie, waarvan de samenstelling, de organisatie en de werking worden vastgesteld door de Koning. Daartoe werd het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende oprichting van de Commissie voor de filmkeuring getroffen.
>
> Dit voorstel van bijzondere wet heeft tot doel de bevoegdheid inzake de filmkeuring, en dus om de toegang van minderjarigen tot bioscoopzalen te regelen, aan de gemeenschappen over te dragen.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

In zijn arrest nr. 137 262 van 18 november 2004 besliste de Raad van State dat de aangelegenheid 'filmkeuring' niet onder de gemeenschapsbevoegdheden inzake 'jeugdbescherming' of deze inzake 'schone kunsten' valt. Het is derhalve een residuaire federale aangelegenheid. Dit sluit aan bij de adviespraktijk van de afdeling wetgeving, die van oordeel is dat de 'keuring van culturele gegevensdragers' niet kan worden geacht te behoren tot de jeugdbescherming.

Het Overlegcomité stemde op 7 maart 2007 in met de bevestiging door een werkgroep dat '*de bevoegdheid betreffende de keuring van films een gemeenschapsbevoegdheid blijft*'. Het Overlegcomité besliste ook om '*gebruik te maken van artikel 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, om de vertegenwoordiging van het federale niveau en de gemeenschappen in de intergemeenschapscommissie voor filmkeuring te regelen. In afwachting van een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen geeft dit juridische rechtszekerheid aan het optreden van het federale niveau en de gemeenschappen inzake deze materie*'.

In een advies van 26 januari 2007 stelde de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State dat de bevoegdheid inzake de keuring van culturele gegevensdragers aan de gemeenschappen, best niet wordt toegewezen als een onderdeel van de aangelegenheid van de jeugdbescherming, of ruimer, als een aangelegenheid ressorterende onder de bijstand aan personen (advies 42.187/AV 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, 2006-2007, 3-1716/2).

Daarom wordt door dit voorstel van bijzondere wet een nieuwe onderverdeling in artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ingevoegd.

In Brussel komt het aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie toe om de regels vast te stellen met betrekking tot de toegang van minderjarigen tot bioscoopzalen.

De gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie hebben in het verleden een Samenwerkingsakkoord gesloten betreffende de oprichting, samenstelling en werking van de intergemeenschapscommissie voor de filmkeuring (Samenwerkingsakkoord van 27 december 1990 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de oprichting, samenstelling en werking van de intergemeenschapscommissie voor de filmkeuring gewijzigd door het Samenwerkingsakkoord van 3 oktober 2001) dat *in casu* uiteraard zal kunnen worden toegepast."[2]

De Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn derhalve in beginsel bevoegd voor het samenwerkingsakkoord waaraan het voorontwerp beoogt instemming te verlenen, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt.

[2] *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 75-77.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

3.2.1. Artikel 16, § 1, van het samenwerkingsakkoord bepaalt:

"Wanneer een bevoegde autoriteit het classificatiesysteem wenst uit te breiden naar de lineaire en niet-lineaire omroepen of naar eventuele andere media, kan deze hier gebruik van maken."

Deze bepaling kan, onder voorbehoud van opmerking 3.2.2, worden aanvaard voor zover de uitbreiding betrekking heeft op een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoort. Zo werd er bijvoorbeeld in de in opmerking 3.1 aangehaalde parlementaire voorbereiding op gewezen dat de gemeenschappen op grond van hun bevoegdheid inzake radio en televisie[3] kunnen voorzien in de classificatie en beschrijving van programma's ter bescherming van minderjarigen tegen audiovisuele programma's die hun fysieke, mentale of morele ontwikkeling kunnen schaden. Het classificatiesysteem waarin het samenwerkingsakkoord voorziet zou dan ook kunnen worden uitgebreid tot dergelijke programma's.[4]

Een uitbreiding tot een aangelegenheid die niet tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoort, kan daarentegen enkel worden aanvaard voor zover is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden.

3.2.2. Uit artikel 16, § 1, van het samenwerkingsakkoord vloeit echter voort dat de beslissing om het classificatiesysteem uit te breiden naar de lineaire en niet-lineaire omroepen of naar andere media wordt genomen door "een bevoegde autoriteit". In artikel 1, 3°, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat onder "[b]evoegde autoriteiten" wordt verstaan "de ministers die dit akkoord ondertekend hebben". Hiermee worden de ministers bevoegd voor de filmkeuring bedoeld.[5] Bijgevolg zou een individuele minister het toepassingsgebied van de ontworpen regeling kunnen uitbreiden tot de lineaire en niet-lineaire omroepen of naar andere media.

De beslissing om het classificatiesysteem uit te breiden tot lineaire en niet-lineaire omroepen of naar andere media, zal verplichtingen inhouden voor derden, namelijk voor de betrokken omroeporganisaties of de distributeurs van de andere media in kwestie, waarvan de niet-naleving kan worden gesanctioneerd met administratieve geldboetes. Bovendien houden die verplichtingen een inmenging in in de vrijheid van meningsuiting, zodat de uitbreiding van de ontworpen regeling betrekking heeft op kwesties die verband houden met de grondrechten, die niet aan de regering of, *a fortiori*, een individuele minister kunnen worden overgelaten.

Aangezien het niet de bedoeling kan zijn om een dergelijke bevoegdheid over te dragen aan de ministers bevoegd voor de filmkeuring, schrijve men in artikel 16 "een partij", in plaats van "een bevoegde autoriteit".

[3] Of "de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale regering": artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[4] Het classificatiesysteem "Kijkwijzer", dat volgens het samenwerkingsakkoord zal worden gehanteerd voor films, kan ook op televisieprogramma's worden toegepast, zie http://www.kijkwijzer.nl/kijkwijzer.

[5] Zie opmerking 4.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

3.3.1. Het samenwerkingsakkoord en het reglement dat er deel van uitmaakt, verlenen aan het secretariaat voor de classificatie van films een verordenende bevoegdheid. Zo moeten de vermeldingen van de classificatie van een film door de aanbieder en de bioscoopexploitant gebeuren op de wijze bepaald door het secretariaat (artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord en de artikelen 2, § 3, en 3, §§ 1 en 2, van het reglement). Voor de communicatie van de classificatie worden de door het secretariaat vastgestelde pictogrammen gebruikt, en worden de voorschriften van het secretariaat gerespecteerd opdat de classificatie duidelijk zichtbaar en herkenbaar is (artikel 4, § 1, van het reglement).

3.3.2. Naar luid van artikel 7, § 1, van het samenwerkingsakkoord staat de Vlaamse Gemeenschap in voor het secretariaat voor de classificatie van films en stelt hiervoor het nodige personeel aan.

Bijgevolg komt de voormelde verordenende bevoegdheid toe aan ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap.

3.3.3. Vermits enkel de Vlaamse Gemeenschap instaat voor het secretariaat voor de classificatie van films, houdt die delegatie in hoofde van de andere partijen bij het samenwerkingsakkoord in dat ze niet betrokken zullen worden bij het tot stand komen van die voorschriften.

De Raad van State heeft er reeds herhaalde malen op gewezen dat de samenwerkingsakkoorden waarin artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, betrekking kunnen hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven, maar dat het sluiten van een samenwerkingsakkoord niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg mag hebben. In een dergelijk geval zouden de door of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten geschonden worden.

In dit geval komt de machtiging aan het secretariaat voor de classificatie van de film om voorschriften te bepalen die de aanbieders van films en bioscoopexploitanten in acht moeten nemen, wel degelijk neer op een afstand van bevoegdheid in hoofde van de partijen bij het samenwerkingsakkoord die op generlei wijze betrokken worden bij het tot stand komen van die voorschriften.[6]

Bijgevolg is niet voldaan aan de vereisten vermeld in artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[6] Zie in dezelfde zin adv.RvS 63.940/VR van 9 oktober 2018 over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de culturele bescherming van het boek', opmerking 6.2, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1772/1, 28-29.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

3.3.4. Daarbij komt nog dat de toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, in principe ontoelaatbaar is, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Aangezien in dit geval de door het secretariaat te bepalen voorschriften betrekking hebben op de wijze waarop de aanbieders van films en de bioscoopexploitanten zich tot het publiek richten, gaat het niet om een maatregel die een beperkte en technische draagwijdte heeft.

3.3.5. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat aan het secretariaat voor de classificatie van de films geen verordenende bevoegdheid kan worden verleend.

3.3.6. Bovendien moeten in artikel 7, § 2, van het samenwerkingsakkoord de taken van het secretariaat op exhaustieve wijze worden opgesomd, zodat het voor de partijen bij het samenwerkingsakkoord duidelijk is welke die taken zijn (en dat die geen regelgevende bevoegdheid inhouden).

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

4. In artikel 1, 3°, van het samenwerkingsakkoord moet voor de definitie van het begrip "[b]evoegde autoriteiten" niet naar de specifieke ministers worden verwezen die het samenwerkingsakkoord hebben ondertekend, maar in algemene termen naar de ministers bevoegd voor de filmkeuring.

Artikel 5

5.1. In artikel 5, § 1, derde zin, van het samenwerkingsakkoord schrijve men dat de leeftijdsclassificatie en de inhoudsclassificatie *van de trailer* worden aangepast aan de classificatie van de film.

5.2. Naar luid van artikel 5, § 2, van het samenwerkingsakkoord zorgt de bioscoopexploitant ervoor dat de leeftijdsclassificatie van een trailer, de leeftijdsclassificatie van de film "voorafgaand waaraan de trailer wordt vertoond", niet overstijgt.

Die bepaling is op verwarrende wijze geformuleerd. Dat is des te meer het geval nu de memorie van toelichting van het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord waarover vandaag advies 64.800/VR verstrekt wordt[7], het heeft over "de classificatie van de film die wordt vertoond voorafgaand aan de trailer".

[7] Zie de voorafgaande opmerking.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

De vertoning van een film gaat normalerwijze de vertoning van een trailer niet vooraf, maar volgt erop. In artikel 5, § 2, van het samenwerkingsakkoord moet dan ook veeleer worden verwezen naar de film die wordt vertoond *na* de trailer in kwestie.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 5, § 2, van het reglement.

Artikel 8

6.1. Naar luid van artikel 8, § 1, van het samenwerkingsakkoord is het secretariaat voor de classificatie van films bevoegd om, behoudens in de in paragraaf 2 van die bepaling vermelde gevallen, via bemiddeling een klacht zelf af te handelen binnen een termijn van vier werkdagen nadat de klacht is ingediend. Indien de klager zich niet kan vinden in het antwoord van het secretariaat, behandelt de klachtencommissie de klacht (artikel 8, § 3, van het samenwerkingsakkoord).

6.2. De vraag rijst vooreerst hoe die bepaling zich verhoudt met artikel 7, § 1, van het reglement, waarin wordt bepaald dat de klachtencommissie eerst oordeelt of de klacht ontvankelijk is. Moet het secretariaat het oordeel van de klachtencommissie over de ontvankelijkheid van de klacht afwachten, vooraleer het de klacht via bemiddeling probeert af te handelen? Kan, omgekeerd, de klachtencommissie nog tot de onontvankelijkheid van de klacht besluiten als het secretariaat in het kader van de bemiddeling de grond van de zaak reeds heeft onderzocht? Dit moet worden verduidelijkt.

6.3. Het samenwerkingsakkoord en het reglement voorzien in een strikte regeling van de termijnen binnen dewelke een klacht moet worden behandeld. Zo moet de klacht worden ingediend binnen twee weken vanaf het moment waarop de klager nadeel ondervond van een mogelijke overtreding (artikel 6, § 3, van het reglement), heeft de beklaagde twee werkdagen te rekenen vanaf het ogenblik waarop hij op de hoogte is gesteld van de klacht om een schriftelijk verweerschrift in te dienen (artikel 7, § 3, van het reglement),[8] heeft het secretariaat vier werkdagen, te rekenen vanaf de indiening van de klacht voor de bemiddeling (artikel 8, § 1, van het samenwerkingsakkoord), en heeft de klachtencommissie vijf werkdagen te rekenen vanaf het ogenblik waarop de klacht wordt overgemaakt aan die commissie om ze te behandelen (artikel 10, § 2, van het samenwerkingsakkoord).

In artikel 8, § 3, van het samenwerkingsakkoord wordt echter niets bepaald omtrent de termijn binnen dewelke de klacht aanhangig moet worden gemaakt bij de klachtencommissie indien de klager zich niet kan vinden in het antwoord van het secretariaat voor de classificatie van films.

[8] Ofschoon te begrijpen valt dat in sommige gevallen snel moet worden opgetreden – zeker indien de film waarover de klacht gaat reeds wordt vertoond – rijst de vraag of dat altijd het geval zal zijn. Bovendien moet in elk geval een redelijke termijn worden gelaten voor het voeren van een verweer. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden wanneer het secretariaat overeenkomstig artikel 10, § 4, van het samenwerkingsakkoord wordt gevraagd die termijn te verlengen.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Meer in het algemeen is de te volgen procedure indien de klager zich niet kan vinden in het antwoord van het secretariaat niet duidelijk. Hoe wordt in dat geval de zaak aanhangig gemaakt bij de klachtencommissie? Moet de klager daartoe een verzoek indienen en zo ja, binnen welke termijn? Of maakt het secretariaat de klacht zelf over aan de klachtencommissie? Deze procedure, met inbegrip van de termijn binnen dewelke ze moet worden ingesteld, moet alleszins nader worden geregeld.

6.4. In artikel 8, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt gebruikgemaakt van het begrip "werkdagen".

Volgens een vaste rechtspraak dekt de uitdrukking "werkdagen" behoudens andersluidende bepaling niet de zondagen en de wettelijke feestdagen, maar zijn zaterdagen daarentegen wel werkdagen.[9]

Als het de bedoeling van de stellers van het samenwerkingsakkoord is om voor de toepassing van dat akkoord de zaterdagen niet als werkdagen te beschouwen, zou deze tekst aangevuld moeten worden met een bepaling waarin vermeld wordt dat met het begrip "werkdagen" verwezen wordt naar alle dagen die geen zaterdag, zondag of wettelijke feestdag zijn.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 10, § 2, van het samenwerkingsakkoord en voor artikel 7, § 3, van het reglement.

6.5. Het is onduidelijk wat bedoeld wordt met de omschrijving "een dusdanige herhaling van gelijkaardige overtredingen door de beklaagde" in artikel 8, § 2, eerste lid, tweede streepje, van het samenwerkingsakkoord. Enerzijds is niet duidelijk op welke wijze "dusdanige" het woord "herhaling" kwalificeert. Anderzijds is ook niet duidelijk wat als herhaling telt: in een ruime lezing zou dit bijvoorbeeld kunnen slaan op verschillende opeenvolgende klachten bij het secretariaat, in een engere lezing bijvoorbeeld enkel op nieuwe klachten na een eerdere uitspraak van de klachtencommissie.

6.6. De term "beklaagde" heeft een specifieke strafrechtelijke connotatie die hier niet gepast is.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 10, §§ 3 en 4, van het samenwerkingsakkoord en voor artikel 7, §§ 2 tot 4, van het reglement.

Artikel 9

7. De regeling van de samenstelling van de klachtencommissie in artikel 9, § 2, van het samenwerkingsakkoord is lacunair. Zo wordt met bijzonder breed geformuleerde categorieën gewerkt en is het niet altijd duidelijk aan welke vereisten voldaan moet zijn om in aanmerking te komen voor de commissie.[10] Ook is het niet aangewezen om in een regelgevende tekst bepaalde

[9] Zie bijvoorbeeld: RvS 20 mei 2010, nr. 204.165, *Piret*; 11 februari 2014, nr. 226.375, *Libert*.

[10] Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of het volstaat dat iemand over een bachelor of een master in de rechten beschikt om als jurist te worden beschouwd, dan wel of hij een juridisch beroep moet uitoefenen. Tevens rijst de vraag of de

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

categorieën van personen bij wijze van voorbeeld aan te halen, en nog minder om die opsomming van voorbeelden af te sluiten met een beletselteken.

Artikel 11

8. Uit artikel 11, § 2, van het samenwerkingsakkoord vloeit voort dat het reglement dat in bijlage is opgenomen, kan worden gewijzigd op voorstel van de stuurgroep en mits goedkeuring door "elke bevoegde autoriteit". Zoals vermeld in opmerking 4 worden hiermee de ministers bevoegd voor de filmkeuring bedoeld.[11]

Vermits het reglement deel uitmaakt van het samenwerkingsakkoord, komt deze bepaling erop neer dat in een vereenvoudigde wijzigingsprocedure van het samenwerkingsakkoord wordt voorzien.

In het verleden heeft de Raad van State er reeds op gewezen dat om een samenwerkingsakkoord te wijzigen, de procedures die vastgesteld zijn in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in acht moeten worden genomen, wat onder meer betekent dat een nieuw samenwerkingsakkoord moet worden gesloten en dat de genoemde wijzigingen pas gevolg kunnen hebben nadat zij bij decreet zijn goedgekeurd.[12]

vereiste expertise in de kinder- en jeugdpsychologie moet worden aangetoond aan de hand van een diploma, of dat die ook kan blijken uit een ervaring in de sector.

[11] Het is niet duidelijk of elke minister afzonderlijk een beslissing in die zin moet nemen, dan wel of het gaat om een gezamenlijke beslissing van alle bevoegde ministers.

[12] Adv.RvS 25.642/VR van 3 maart 1997 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van decreet van 12 november 1997 'houdende goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest inzake de grondwaterlaag in de Kolenkalk in het gebied van Doornik', opmerking 2 bij artikel 1 van het samenwerkingsakkoord, *Parl.St.* Vl.Parl. 1996-97, nr. 736/1,12-13. Zie ook adv.RvS 38.197/4 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 december 2005 'houdende instemming met het Overeenkomst van 4 april 2003 met het oog op de verwezenlijking van het programma van het gewestelijk expresnet van, naar, in en rond Brussel', opmerking 8, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 51-1911/1, 15; adv.RvS 53.372/VR van 18 juni 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 juni 2017 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en oeuvre du règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), et abrogeant le règlement (CE) n° 761/2001 et les décisions de la Commission 2001/681/CE et 2006/193/CE', opmerking 9, *Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 799/1, 29.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Zelfs indien, naar het voorbeeld van internationale verdragen, in een vereenvoudigde wijzigingsprocedure zou kunnen worden voorzien,[13] moet er in dit geval op worden gewezen dat het reglement verplichtingen bevat voor de aanbieder van een film en de bioscoopexploitant die een inmenging inhouden in de vrijheid van meningsuiting. De wijziging van een dergelijke regeling betreft kwesties die verband houden met de grondrechten, die niet aan een goedkeuringsbeslissing van de ministers bevoegd voor filmkeuring kunnen worden overgelaten.

Artikel 14

9.1. Naar luid van artikel 14, § 1, laatste zin, van het samenwerkingsakkoord worden de toekomstige bijdragen van elke partij in de financiering van de classificatie van films bepaald "op basis van de officiële cijfers gekend op datum van het jaartal van betaling". Het is niet volledig duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Wordt als uitgangspunt genomen het cijfer op 1 januari van het jaar in kwestie of op het ogenblik dat, overeenkomstig de tweede paragraaf van die bepaling, het verzoekschrift tot betaling van een voorschot wordt opgemaakt? Of wordt het voorschot berekend aan de hand van de cijfers die in het begin van het jaar beschikbaar zijn, en worden voor de berekening van het resterende bedrag die cijfers in de loop van het jaar herbekeken? Dit moet worden verduidelijkt.

9.2. In artikel 14, § 2, van het samenwerkingsakkoord wordt gewag gemaakt van "een verzoekschrift tot betaling [van een voorschot] met een inschatting van de jaarlijkse kostprijs" en van "een verzoekschrift tot betaling [van het resterende bedrag] met een berekening van de definitieve kostprijs". Ook deze bepalingen zijn onduidelijk. Zo rijst de vraag wie de verzoeken in kwestie formuleert, de Vlaamse Gemeenschap dan wel het secretariaat? In het eerste geval rijst de vraag wie de berekeningen maakt aan de hand waarvan die verzoekschriften worden opgesteld. Ten slotte moet er ook op worden gewezen dat geen rekening lijkt te worden gehouden met de mogelijkheid dat het door de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betaalde voorschot te hoog zou zijn en dat er geen resterend bedrag moet worden betaald, maar er veeleer in een terugbetaling moet worden voorzien.

Artikel 15

10.1. Naar luid van artikel 15 van het samenwerkingsakkoord zal het Duitse classificatiesysteem[14] worden toegepast op "Duitse films en op in het Duits gedubde films". Voor films geproduceerd of gedubd in een andere taal dan het Duits, en die verdeeld worden door een Belgische distributeur, wordt het classificatiesysteem waarin artikel 2 van het samenwerkingsakkoord voorziet, toegepast.

[13] Zie Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 312-315.

[14] Namelijk de Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH (FSK), die tot stand gekomen is op grond van § 14(2) van de Jugendschutzgesetz.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Uit het opschrift bij die bepaling ("Hoofdstuk XI: Uitzonderingspositie Duitstalige Gemeenschap") en uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord waarover vandaag advies 64.800/VR verstrekt wordt[15], blijkt dat deze bepaling enkel van toepassing is op films vertoond in een bioscoop die gelegen is op het grondgebied van de Duitstalige Gemeenschap. Dat blijkt echter niet uit de tekst van artikel 15 van het samenwerkingsakkoord. Integendeel, die bepaling heeft een algemene draagwijdte, zodat ook in het Duits gesproken of gedubde films die worden vertoond in een bioscoop die is gelegen in het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, onderworpen zouden worden aan het Duitse classificatiesysteem, hetgeen tot een onverantwoord verschil in behandeling aanleiding zou geven.

Bijgevolg moet het territoriale toepassingsgebied van de regeling waarin artikel 15 van het samenwerkingsakkoord voorziet, in de tekst zelf van die bepaling worden verduidelijkt.

10.2. Tevens moet worden gepreciseerd wat wordt bedoeld met "Duitse films". Het is onduidelijk of het gaat om films waarin (hoofdzakelijk) Duits wordt gesproken, dan wel om films van Duitse (co-)producenten. Enkel in het eerste geval lijkt de ontworpen regeling bestaanbaar met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

10.3. Artikel 15 van het samenwerkingsakkoord voorziet voor "Duitse films" en in het Duits gedubde films enkel in een afwijking wat het toe te passen classificatiesysteem betreft. Voor de rest blijft het samenwerkingsakkoord en het reglement erbij onverkort van toepassing. De vraag rijst of die regeling steeds bestaanbaar zal zijn met het Duitse classificatiesysteem. Zo wordt in artikel 4, § 1, van het samenwerkingsakkoord bepaald dat de aanbieder van de film de film classificeert, terwijl het Duitse classificatiesysteem ervan uit lijkt te gaan dat de classificatie door de Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH gebeurt.[16] In het licht hiervan rijst ook de vraag of een aanbieder van "Duitse films" of in het Duits gedubde films die worden vertoond in een bioscoop in de Duitstalige Gemeenschap, met toepassing van artikel 4, § 2, van het samenwerkingsakkoord het secretariaat voor de classificatie van films zou kunnen verzoeken om tot de classificatie over te gaan.

10.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat artikel 15 van het samenwerkingsakkoord grondig moet worden herbekeken.

[15] Zie de voorafgaande opmerking.

[16] Zie § 9(1) van de Grundsätze der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft Gmbh van 1 december 2012.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Artikelen 18 tot 20

11.1. Bij de artikelen 18 tot 20 van het samenwerkingsakkoord wordt een vrij ingewikkeld geheel van bepalingen ingevoerd betreffende de inwerkingtreding van dat akkoord, de gedeeltelijke uitwerking ervan (wat blijkbaar weergegeven wordt met het woord "toepassingsgebied" in het opschrift van hoofdstuk XIV) en de opheffing (in het Frans "Abrogation" en niet "Résiliation", zoals in het opschrift van hoofdstuk XIV) van de vroegere regelgeving:

– bij artikel 19, § 1, wordt bepaald dat dit samenwerkingsakkoord in werking treedt "op de dag van publicatie van de laatste instemmingsakte in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van (…) artikel 18, §1, dat in werking treedt 6 maanden na de publicatie van de laatste instemmingsakte in het Belgisch Staatsblad";

– bij dat artikel 18, § 1, wordt de "wet van 1 september 1920 waarbij aan minderjarigen beneden de 16 jaar toegang tot de bioscoopzalen wordt ontzegd, (…) opgeheven zes maanden na publicatie van de laatste instemmingsakte in het Belgische Staatsblad";[17]

– artikel 19, § 2, strekt er blijkbaar niet toe vast te stellen op welke datum het samenwerkingsakkoord in werking treedt, wat geregeld wordt in paragraaf 1 van dat artikel 19, maar bepaalt de uitwerking (of het toepassingsgebied) ervan wat betreft de verplichtingen die op de aanbieders rusten: het samenwerkingsakkoord zou van toepassing zijn "op alle films die aan beide van de volgende criteria voldoen: 1° alle films die voor het eerst worden vertoond in een Belgische bioscoop na de inwerkingtreding van dit akkoord; 2° alle films die geprogrammeerd zijn in een Belgische bioscoop 6 maanden na de inwerkingtreding van dit akkoord";

– bij artikel 19, § 3,[18] verbinden de partijen zich ertoe om, zodra dit samenwerkingsakkoord in werking getreden is, "onmiddellijk te starten met de voorbereidingen om het classificatiesysteem operationeel te maken";

– bij artikel 18, § 2, wordt, "vanaf de inwerkingtreding van dit samenwerkingsakkoord", dat wil zeggen vanaf "de dag van publicatie van de laatste instemmingsakte in het Belgisch Staatsblad" (artikel 19, § 1), "[h]et samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de oprichting, samenstelling en werking van de intergemeenschapscommissie voor de filmkeuring, van 27 december 1990" opgeheven;

– bij artikel 20 wordt de toepassing in de tijd geregeld van het samenwerkingsakkoord: het "wordt afgesloten voor een periode van twee jaar, te rekenen vanaf 6 maanden na de publicatie van de laatste instemmingsakte in het Belgisch Staatsblad", dat wil zeggen niet met ingang van de inwerkingtreding ervan, maar met ingang van hetgeen lijkt voort te vloeien uit het begin van de toepassing van het samenwerkingsakkoord op basis van artikel 19,

[17] Gelet op het slot van artikel 19, § 1 ("met uitzondering van (…) artikel 18, §1, dat in werking treedt 6 maanden na de publicatie van de laatste instemmingsakte in het Belgisch Staatsblad"), zijn de woorden "zes maanden na publicatie van de laatste instemmingsakte in het Belgische Staatsblad", in artikel 18, § 1, overbodig.

[18] Bedoeld wordt de *tweede* paragraaf 2 van artikel 19, die vernummerd moet worden tot artikel 19, § 3.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

§ 2, van dat samenwerkingsakkoord, en, logischerwijze, met ingang van de opheffing, krachtens artikel 18, § 1, van de wet van 1 september 1920 'waarbij aan minderjarigen beneden de 16 jaar toegang tot de bioscoopzalen wordt ontzegd"; die geldigheidsduur kan verlengd worden via een "stilzwijgende verlenging", met dien verstande dat er eveneens een mechanisme van eenzijdige opzegging bestaat welke opzegging alleen geldt voor de partij die het akkoord opgezegd heeft.

Die artikelen 18 tot 20 strekken er blijkbaar niet toe te voorzien in een overgangsregeling:

– noch voor de films die reeds vertoond zijn voor de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste akte waarbij met het samenwerkingsakkoord ingestemd wordt en die na die dag nogmaals vertoond worden;

– noch voor de films die reeds voor die dag vertoond zijn en die men blijft vertonen gedurende zes maanden en langer na diezelfde dag;

– noch voor de films die reeds vertoond zijn tussen die dag en de dag voor het verstrijken van een termijn van zes maanden die ingaat op die dag, en die men blijft vertonen gedurende zes maanden en langer na die dag.

In het opschrift van hoofdstuk XIV wordt overigens geen gewag gemaakt van "overgangsbepalingen".

11.2. Die bepalingen zijn opgenomen in een hoofdstuk XIV, dat, los van de voorgaande opmerkingen en die welke nog volgen, als opschrift beter "Slotbepalingen" zou krijgen.

11.3. De moeilijkheden voor het interpreteren en dus ook voor het beoordelen van dit dispositief vloeien hoofdzakelijk voort uit de gebrekkige redactie van artikel 19, § 2, ervan en uit het ontbreken van overgangsbepalingen.

11.4. Uit de wijze waarop de inleidende zin van dat artikel 19, § 2, geredigeerd is, blijkt dat voldaan moet zijn aan elk van beide criteria die verderop in het artikel vermeld staan opdat die bepaling van toepassing is. Volgens de memorie van toelichting van het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord waarover vandaag advies 64.800/VR verstrekt wordt[19], is het samenwerkingsakkoord "van toepassing op alle films die voor het eerst worden vertoond in een Belgische bioscoop na de inwerkingtreding van het akkoord en die bovendien films zijn die geprogrammeerd zijn in een Belgische bioscoop 6 maanden na de inwerkingtreding van dit akkoord".[20]

[19] Zie de voorafgaande opmerking.

[20] Als dat de bedoeling was, had men er beter aan gedaan om achteraan in de inleidende zin te schrijven "aan beide volgende criteria", of nog duidelijker "aan beide volgende criteria samen" of om het woord "en" in te voegen achteraan in de bepaling onder 1°. Zo ook zou het raadzaam geweest zijn te vermijden om nu eens, in de bepaling onder 1°, te werken met het criterium van het vertonen, en dan weer, in de bepaling onder 2°, met dat van het programmeren. In het vervolg van deze opmerking moet artikel 19, § 2, aldus gelezen worden dat zowel in de bepaling onder 1° als in de bepaling onder 2° met hetzelfde criterium gewerkt wordt.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Daaruit volgt dat dit samenwerkingsakkoord slechts zal gelden voor de films die voor het eerst vertoond worden na de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste akte waarbij met dit samenwerkingsakkoord ingestemd wordt (artikel 19, § 2, 1°, *juncto* artikel 19, § 1) en die bovendien zes maanden en langer na die datum vertoond worden (artikel 19, § 2, 2°, *juncto* artikel 19, § 1).

Voor die interpretatie is eveneens steun te vinden in artikel 18, § 1, waaruit blijkt dat tijdens die termijn van zes maanden de huidige regeling, die voortspruit uit de wet van 1 september 1920, nog steeds van toepassing zal zijn op de films die vertoond worden tot zes maanden na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de laatste akte waarbij met dit samenwerkingsakkoord ingestemd wordt, zelfs indien die film binnen die termijn van zes maanden voor het eerst vertoond wordt. Voor die interpretatie is tevens steun te vinden in het feit dat luidens artikel 20, hoewel dit samenwerkingsakkoord in werking treedt op de dag van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste akte waarbij daarmee ingestemd wordt, de geldigheidsduur van dit akkoord niet ingaat op die dag, maar zes maanden later, wat erop lijkt te wijzen dat artikel 19, § 2, louter strekt tot het regelen van de toepassing in de tijd van bepaalde onderdelen van het samenwerkingsakkoord en het toepassingsgebied ervan en niet tot het vaststellen van een overgangsregeling.

11.5. Bij ontstentenis van overgangsbepalingen moeten uit een dergelijk dispositief blijkbaar de volgende consequenties getrokken worden:

– de films die voor de dag van de bekendmaking van de laatste instemmingsakte van het samenwerkingsakkoord in het Belgisch Staatsblad reeds in een Belgische bioscoop worden of waren vertoond,[21] ontsnappen volledig aan de ontworpen regeling, ook al worden ze meer dan zes maanden na die inwerkingtreding in een Belgische bioscoop (eventueel opnieuw) vertoond en ook al is de voorheen geldende regeling niet langer op die films van toepassing;

– een film die voor het eerst wordt vertoond na de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord, maar voor de termijn van zes maanden is verstreken, waarvoor op dat ogenblik de huidige, uit de wet van 1 september 1920 voortspruitende, regeling geldt, wordt dan aan de ontworpen regeling onderworpen wanneer de film in kwestie na het verstrijken van die termijn van zes maanden nog steeds wordt geprogrammeerd, wat dus impliceert dat voor dezelfde film achtereenvolgens twee onderscheiden regelingen zouden gelden.

De eerste van die beide consequenties zou niet aanvaard kunnen worden in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Wat de tweede consequentie betreft, dienen de stellers van het samenwerkingsakkoord na te gaan of die wel in hun bedoeling lag.

[21] Hiermee wordt dus gedoeld zowel op de films die reeds vertoond worden vóór de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de laatste akte waarbij met dit samenwerkingsakkoord ingestemd wordt en op die dag nog steeds vertoond worden als op de films die reeds vertoond worden vóór de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de laatste akte waarbij met dit samenwerkingsakkoord ingestemd wordt en op die dag niet meer vertoond worden, maar naderhand nog vertoond zouden kunnen worden.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

11.6. De artikelen 18 tot 20 moeten grondig herzien worden teneinde:

– de moeilijkheden die ze doen rijzen qua interpretatie weg te nemen, in het bijzonder wat artikel 19, § 2, betreft;

– niet langer een onderscheid te maken tussen de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord en de toepassing ervan maar op dit punt veeleer te kiezen voor een dispositief waarin bepaald zou worden dat het in principe in werking treedt op een bepaalde dag (die, zoals thans in artikel 19, § 1, bepaald wordt, de dag zou kunnen zijn van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste akte waarbij met dat akkoord ingestemd wordt), zij het dat de inwerkingtreding uitgesteld wordt (bijvoorbeeld gedurende zes maanden vanaf die dag) wat betreft de nader aan te geven bepalingen die verband houden met de verplichtingen die gelden voor de "aanbieders" en de daaraan verbonden verplichtingen (bijvoorbeeld inzake de mechanismen om bij het secretariaat tot verzoening te komen of de wijze waarop klachten ingediend en behandeld moeten worden of de opheffing van de wet van 1 september 1920), wat de mogelijkheid zou bieden om de structuren waarin het samenwerkingsakkoord voorziet, op te richten binnen de termijn van zes maanden tussen de inwerkingtreding van zowel de ene als de andere categorie van pertinente bepalingen van het samenwerkingsakkoord;[22]

– artikel 19, § 2, waarvan de redactie herzien en hoe dan ook verduidelijkt dient te worden, op te stellen als een overgangsregeling waarbij de toepassing van het samenwerkingsakkoord op films die worden vertoond op het ogenblik dat de pertinente bepalingen van het samenwerkingsakkoord in werking treden, wordt geregeld, zulks met naleving van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, door rekening te houden met alle mogelijke gevallen (het is eigen aan overgangsbepalingen dat daarbij bepaald wordt of gedurende een, eventueel in de tijd beperkte periode die ingaat na de inwerkingtreding of het van toepassing worden van een nieuw dispositief, de gelding gehandhaafd wordt van regelingen die opgeheven worden op de dag van die inwerkingtreding, welke dag per definitie samenvalt met de inwerkingtreding van de opheffing van de oude teksten).

Dat zou impliceren dat het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord niet geregeld zou worden in de slotbepalingen, aangezien slotbepalingen daartoe niet dienen.

Ter voorkoming van een gebrek aan samenhang tussen artikel 19, § 1, en artikel 20 van het samenwerkingsakkoord is het bovendien raadzaam om de kwestie van de toepassing in de tijd van het samenwerkingsakkoord niet in artikel 20 te regelen en dat artikel volledig te wijden aan de voorwaarden waarop dat samenwerkingsakkoord verlengd of opgezegd zou kunnen worden en aan de gevolgen van die opzegging voor de overige partijen, door te bepalen dat de termijn na afloop waarvan het mogelijk zou zijn dit samenwerkingsakkoord te verlengen of op te zeggen, niet ingaat zes maanden na de inwerkingtreding van dit samenwerkingsakkoord, maar wel de dag zelf waarop het in werking treedt.[23]

[22] Dat is blijkbaar de strekking van artikel 19, § 3, van het samenwerkingsakkoord.

[23] Met het oog op het bereiken van de doelstelling die de stellers van het samenwerkingsakkoord blijkbaar nastreven, zou in dat geval bepaald kunnen worden dat de termijn van twee jaar, die per hypothese ingaat de dag van de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord, tweeënhalf jaar bedraagt volgens de regeling waarin het akkoord voorziet.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

Reglement 'voor de classificatie van films die voor het eerst vertoond worden in een Belgische bioscoop'

Artikel 2

12. In paragraaf 4 van artikel 2 van het reglement, dient verwezen te worden naar de "paragrafen 1 tot 3" in plaats van naar de "§§ 1 tot en met 4 van dit artikel".

Artikel 4

13. De strekking van artikel 4, § 2, tweede zin, van het reglement komt niet duidelijk tot uiting. De tekst moet verduidelijkt worden.

Artikel 7

14.1. In artikel 7, § 1, *in fine*, van het reglement dient rekening te worden gehouden met het geval dat geen classificatie plaatsgevonden heeft, zoals het geval is in artikel 6, § 1, van het reglement.

14.2. In de Nederlandse tekst van artikel 7, § 2, van het reglement moeten de woorden "op er" worden vervangen door de woorden "er op".

14.3. In artikel 7, § 5, van het reglement schrijve men niet "uitspraak" maar "beslissing".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 8, § 1, tweede streepje, en § 2, derde streepje, van het reglement.

Artikel 8

15. In de Nederlandse tekst van artikel 8, § 3, van het reglement moet de zinsnede "sanctie, worden voldaan;" worden vervangen door de zinsnede "sanctie worden voldaan.".

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

16. Een samenwerkingsakkoord moet niet "goedgekeurd" worden zoals gesteld wordt in artikel 2, *in fine*.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡

De correcte formulering luidt als volgt:

"Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van (…)".[24]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Jo BAERT

[24] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", formule F 4-1-5.

‡LW-BICTRFBCA-GEIECSQ‡