

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 18e mei 1963 door de Minister van Economische Zaken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende het verhuren van films bestemd voor commerciële vertoning", heeft de 30e mei 1963 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie, le 18 mai 1963, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative à la location des films destinés à la projection commerciale", a donné le 30 mai 1963 l'avis suivant ;

Het voorontwerp van wet strekt ertoe de Minister tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren te machtigen om, wanneer noodzaak daartoe bestaat, binnen aangegeven grenzen en op bepaalde wijzen maximumprijzen voor filmverhuring vast te stellen.

Deze grenzen zijn tweeërlei :

Enerzijds zal de Minister bij het vaststellen van de maximumprijzen rekening houden met de in dit gebied algemeen geldende beginselen inzake prijsberekening, welke in het voorontwerp zijn overgenomen :

- hij kan bepalen dat de huurprijs van de in bioscoopzalen vertoonde films, voor elk volledig programma, een door hem vastgesteld percentage van de wekelijkse bruto-ontvangst niet mag overschrijden ;
- hij kan sommige afwijkingen stellen wanneer de films in "premièrezalen" worden vertoond of wanneer het uitzonderlijke films betreft ;
- hij kan het maximumbedrag vaststellen dat de verdelers als afschrijving van de copie en als borgsom tot zekerheid van de huurprijs van de bioscoopondernemer mag eisen vóór de film wordt afgehaald ;
- hij kan de verhuring regelen van films welke reeds in huur worden gegeven zonder dat ze voorafgaandelijk werden gekeurd (gevisioneerd) ;
- eindelijk kan hij de modaliteiten voorschrijven volgens welke het bedrag van de door de bioscoopuitbaters geïnde sommen met het oog op de toepassing van de ontworpen wet moet worden vastgesteld (artikel 1).

.../...

Anderzijds is de Minister -vooral een besluit te nemen - verplicht vooraf het gemotiveerd advies in te winnen van een commissie ad hoc, welke zowel over de opportuniteit van het ingrijpen van overheidswege als over de bepalingen van het ontworpen besluit zelf, oordeelt (artikel 2).

Hij is echter - althans luidens de Franse versie van de memorie van toelichting - in geen mate door dit advies gebonden.

Voor het opsporen, vaststellen, vervolgen en bestraffen van overtredingen van de uitvoeringsbesluiten wordt verwezen naar het bepaalde in hoofdstukken II en III van de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering inzake 's lands bevoorrading.

Hiermede is in grote lijnen de algemene draagwijdte van het voorontwerp weergegeven.

+

+ +

Daar de overeenkomst die doorgaans "filmverhuuring" wordt genoemd niet zozeer de verhuring van een roerend goed doch de machtiging door de makers of door de namens hen optredende tussenpersonen om de film in het openbaar te mogen vertonen tot voorwerp heeft, is het verhuren van films niet te beschouwen als een prestatie in de zin welke aan dit woord in de besluitwet van 22 januari 1945 is gegeven.

.../...

De in deze besluitwet behandelde materie en het doel dat ermede werd nagestreefd, leiden inderdaad tot de conclusie dat men hier met een economisch en niet met een zuiver juridisch begrip te doen heeft en dat men onder het woord "prestaties" dient te verstaan "de diensten" in tegenstelling tot "de goederen".

Hieruit volgt dat de Regering er nog niet toe gemachtigd is maximumprijzen voor filmverhuring vast te stellen en dat derhalve een beroep op de wetgever nodig is.

Hoewel luidens artikel 67 van de Grondwet het in beginsel de Koning is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, kunnen de bovenbedoelde uitvoeringsbevoegdheden uit overwegingen van dringende noodzaak rechtstreeks aan de Minister worden overgedragen.

+

+ +

Hoewel de Minister door het advies van de commissie bedoeld in artikel 2 van het ontwerp niet is gebonden, is het raadplegen van deze commissie een substantiële vorm. Om moeilijkheden hieromtrent te vermijden, ware het aan te raden een termijn te stellen waarin het advies moet worden uitgebracht en te bepalen dat de Minister, wanneer de commissie na die termijn niet heeft geadviseerd, niet hoeft te wachten op dat advies.

.../...

Dit doel kan worden bereikt door aan artikel 2, § 1, volgend lid toe te voegen : "De commissie brengt advies uit binnen ... dagen ; heeft de Minister het advies niet binnen de gestelde termijn ontvangen, dan hoeft hij er niet langer op te wachten".

+

+ +

Voor het opsporen, vaststellen, vervolgen en straffen van overtredingen van de door toepassing van de ontworpen wet genomen besluiten wordt naar de besluitwet van 22 januari 1945 verwezen. Een algemene verwijzing naar de strafbepalingen van een andere wet is niet aan te bevelen. De blote verwijzing zou ertoe kunnen leiden dat niet grondig zou worden overwogen of het zich opdringt de bij de besluitwet opgelegde straffen die buitengewoon zwaar en door abnormale omstandigheden waren gerechtvaardigd, ter zake toepasselijk te maken.

Daarenboven kan dergelijke praktijk moeilijkheden te weeg brengen ingeval wijzigingen worden gebracht aan het stelsel waarnaar verwezen wordt.

Ten overvloede kan er nog worden op gewezen dat de wetgever de laatste jaren, en onder meer bij het nemen van de wet van 20 juli 1962 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, het uitzonderlijk strafstelsel van de besluitwet van 22 januari 1945 heeft verzaakt om een eigen beter aangepast strafstelsel in te voeren.

.../...

Derhalve meent de Raad van State het uitvaardigen van volgende bepalingen ter vervanging van artikel 4 in overweging te mogen geven :

"Artikel 4.-

Onverminderd de machten der officieren van gerechtelijke politie, van de Rijkswacht en van de ambtenaren en agenten van de gemeentepolitie, zijn de ambtenaren van de algemene economische inspectie inzonderheid aangewezen om te waken over de toepassing van deze wet en van de besluiten getroffen krachtens het artikel 2.

Zij sporen de overtredingen der bepalingen van deze wet en van de in uitvoering daarvan getroffen besluiten op en stellen ze vast in processen-verbaal, die rechtsgeldig zijn tot het tegenbewijs wordt geleverd.

De officieren van gerechtelijke politie, de ambtenaren en agenten, inzonderheid aangewezen in het eerste lid, hebben vrije toegang tot bioscoopzalen en tot de aan de zalen grenzende lokalen, behalve tot de woonvertrekken.

De verdelers van films en de bioscoopuitbaters en hun aangestelden zijn gehouden hun de inlichtingen te verstrekken en hun zonder verplaatsing de documenten mede te delen die nodig zijn voor de uitoefening van hun ambt.

.../...

Artikel 5.-

Onverminderd de toepassing der strengere straffen gesteld bij het Strafwetboek, worden gestraft met gevangenisstraf van vijftien dagen tot drie maanden en met geldboete van 1.000 tot 2.000 frank (of andere door de Regering nader te bepalen straffen), of met een van die straffen alleen :

- 1° hij die de krachtens artikel 2 genomen besluiten overtreedt ;
- 2° hij die zich verzet tegen bezoeken, inspecties, controles of vragen naar inlichtingen of documenten door de in artikel 4 van deze wet bepaalde overheden, of die, wetens, onjuiste inlichtingen of documenten verstrekt.

Bij herhaling binnen vijf jaar na de laatste veroordeling voor een van die overtredingen, kunnen de straffen verdubbeld worden.

Artikel 6.-

In geval van overtreding mogen de films in beslag genomen en verbeurd verklaard worden zelfs wanneer zij geen eigendom van de verdeler zijn.

Artikel 7.-

Door afwijking van artikel 100 van het Strafwetboek, zijn hoofdstuk VII en artikel 85 van het eerste boek van dit Wetboek toepasselijk op de in artikel 4 van deze wet bedoelde overtredingen".

Het ontwerp verdient verder nog volgende vormopmerkingen :

Het is aangewezen artikel 3, dat uitsluitend begripsbepalingen bevat, in het ontwerp vooraan te stellen als artikel 1.

Voor de inleidende zin van dit artikel verdient volgende redactie aanbeveling : "Voor de toepassing van deze wet worden verstaan onder : ...".

In de laatste zin van het 3° van hetzelfde artikel leze men : "Bij onenigheid tussen partijen wordt de wekelijkse vitale bruto-ontvangst door de Minister vastgesteld".

Het 4° van hetzelfde artikel stelde men als volgt : "film in blind" : de door de exploitant aangenomen film zonder dat hij vooraf is gekeurd".

Ten gevolge van het vooraan stellen van het bepaalde in artikel 3 moeten de artikelen 1 en 2 worden vernummerd.

Terwille van de overeenstemming met de Franse versie schrijve men in artikel 3 (artikel 1 van het ontwerp) onder 1° en 2° onderscheidenlijk : "het door hem vast te stellen percentage van de wekelijkse bruto-ontvangst" "het door hem vast te stellen percentage van de wekelijkse vitale bruto-ontvangst".

L'avant-projet de loi tend à habiliter le Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions à fixer, lorsque la nécessité s'en fait sentir, les prix maximaux pour la location de films dans des limites et suivant des modalités déterminées.

Ces limites sont de deux ordres :

D'une part, le Ministre tiendra compte, lors de la fixation des prix maximaux, des principes généraux qui sont applicables dans ce domaine en matière de calcul des prix et qui sont repris dans l'avant-projet:

- il peut décider que le prix de location des films projetés dans les salles de cinéma ne peut dépasser, pour chaque programme complet, le pourcentage déterminé par lui de la recette brute hebdomadaire;
- il peut prévoir certaines dérogations lorsque les films sont projetés dans des salles de première vision ou lorsqu'il s'agit de films exceptionnels;
- il peut déterminer la somme maximale que le distributeur peut exiger de l'exploitant de la salle à titre d'amortissement de la copie ou à titre de cautionnement en garantie du prix de location, avant que le film ne soit retiré;
- il peut réglementer la location des films qui sont donnés en location sans avoir été préalablement visionnés;
- enfin, il peut prescrire les modalités selon lesquelles le montant des recettes perçues par les exploitants de salles de cinéma sera déterminé en vue de l'application de la loi projetée (article 1er).

.../...

D'autre part, le Ministre est tenu - avant de prendre un arrêté - de demander l'avis motivé d'une commission ad hoc, qui se prononce tant sur l'opportunité de l'intervention de l'autorité que sur les dispositions mêmes de l'arrêté envisagé (article 2).

Cet avis, selon la version française de l'exposé des motifs du moins, ne le lie en rien cependant.

Pour la recherche, la constatation, la poursuite et la sanction des infractions aux arrêtés d'exécution, l'avant-projet se réfère aux dispositions des chapitres II et III de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays.

Telle est esquissée dans ses grandes lignes, l'économie générale du projet.

+

+ +

La convention communément appelée "location de films" n'ayant pas principalement pour objet le louage d'un bien meuble, mais l'autorisation accordée par les auteurs d'un film, ou par les intermédiaires agissant en leur nom, de le projeter en public, la location de films ne peut être considérée comme une prestation dans le sens donné à ce terme par l'arrêté-loi du 22 janvier 1945.

.../...

La matière traitée dans cet arrêté-loi et le but qu'il poursuivait, portent en effet à conclure qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'une notion purement juridique, mais bien d'une notion économique, et que par le terme "prestations" il faut entendre "les services" par opposition aux "biens".

Il en résulte que le Gouvernement n'a pas le pouvoir de fixer des prix maximaux pour la location de films et que le recours au législateur s'impose donc.

Bien qu'aux termes de l'article 67 de la Constitution, c'est en principe le Roi qui fait les règlements et les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, lesdits pouvoirs d'exécution peuvent être directement délégués au Ministre pour des raisons d'extrême urgence.

+

+ +

Quoique le Ministre ne soit pas lié par l'avis de la commission prévue à l'article 2 du projet, la consultation de cette commission constitue une forme substantielle. Pour éviter toute difficulté sur ce point, il serait souhaitable de fixer un délai dans lequel l'avis doit être donné, et de disposer que le Ministre peut passer outre quand la commission n'a pas émis d'avis dans ce délai.

Il suffirait à cette fin de compléter l'article 2, § 1er, par l'alinéa suivant : "la commission donne son avis dans le délai de ...; si l'avis ne lui est pas parvenu dans ce délai, le Ministre peut passer outre".

+

En ce qui concerne la recherche, la constatation, la poursuite et la sanction des infractions aux arrêtés pris en application de la loi projetée, référence est faite à l'arrêté-loi du 22 janvier 1945. Une référence générale aux dispositions pénales d'une autre loi semble peu s'indiquer.

Il est permis de se demander, en effet, si une simple référence est de nature à garantir un examen approfondi de la question de l'applicabilité, dans chaque cas d'espèce, des peines particulièrement sévères mais justifiées par des circonstances anormales édictées par ledit arrêté-loi.

Au surplus, en procédant par voie de référence on s'expose à des difficultés si des modifications sont apportées au régime auquel il est renvoyé.

Il importe d'observer de surcroît, que le législateur, dans le courant des dernières années et notamment à l'occasion de la loi du 20 juillet 1962 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, a abandonné le régime pénal exceptionnel de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 pour adopter un régime plus adéquat.

Le Conseil d'Etat estime dès lors devoir suggérer le remplacement de l'article 4 du projet par les dispositions suivantes :

.../...

"Article 4.-

Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire, des gendarmes et des fonctionnaires et agents de la police communale, les agents de l'inspection générale économique sont désignés spécialement pour veiller à l'application de la présente loi et des arrêtés pris en vertu de l'article 2.

Ils recherchent les infractions aux dispositions de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci et les constatent par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

Les officiers de police judiciaire, fonctionnaires et agents spécialement désignés à l'alinéa 1er, ont libre accès aux salles de cinéma et aux locaux y attenants, à l'exception des locaux d'habitation.

Les distributeurs de films ainsi que les exploitants de salles de cinéma et leurs préposés sont tenus de leur fournir les renseignements et de leur communiquer, sans déplacement, les documents nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Article 5.-

Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues par le Code pénal, est puni d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et d'une amende de 1.000 à 2.000 francs (ou d'autres peines à déterminer par le Gouvernement) ou de l'une de ces peines seulement :

.../...

- 1° celui qui enfreint les arrêtés pris en vertu de l'article 2;
- 2° celui qui s'oppose aux visites, inspections, contrôles ou demandes de renseignements ou de documents par les autorités prévues à l'article 4 de la présente loi ou qui sciemment, fournit des renseignements ou communique des documents inexacts.

En cas de récidive dans les cinq ans de la dernière condamnation encourue du chef de l'une de ces infractions, les peines peuvent être portées au double.

Article 6.-

En cas d'infraction, les films peuvent être saisis et confisqués, même s'ils n'appartiennent pas en propriété au distributeur.

Article 7.-

Par dérogation à l'article 100 du Code pénal, le chapitre VII et l'article 85 du livre Ier dudit Code sont applicables aux infractions prévues à l'article 4 de la présente loi".

+

+ +

.../...

Le projet appelle en outre les observations de forme ci-après :

L'article 3, qui se borne à donner des définitions, devrait venir en tête du dispositif et former l'article 1er.

En outre, la phrase liminaire de cet article serait mieux rédigée ainsi qu'il suit : "Pour l'application de la présente loi, il faut entendre : ...".

Dans sa version néerlandaise la dernière phrase du 3° du même article devrait se lire ainsi qu'il suit : "Bij onenigheid tussen partijen wordt de wekelijkse vitale bruto-ontvangst door de Minister vastgesteld".

Au 4° du même article, il conviendrait de lire : "par "film in blind" : le film accepté par l'exploitant sans avoir été préalablement visionné".

L'article 3 étant placé en tête du dispositif, il y a lieu de modifier en conséquence la numérotation des articles 1er et 2.

Par souci de concordance avec la version française, il conviendrait de lire dans la version néerlandaise des 1° et 2° de l'article 3 (article 1er du projet), respectivement : "het door hem vast te stellen percentage van de wekelijkse bruto-ontvangst" et "het door hem vast te stellen percentage van de werkelijkse vitale bruto-ontvangst".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE,
Messieurs :

H. BUCH,
K. MEES,

J. LIMPENS,

R. de RYKE,

Mevrouw : J. DE KOSTER,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. GROMMEN, substi-
tuut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

raadsheer van State, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la sec-
tion de législation,

adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par
M. M. GROMMEN, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.