

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.515/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 15 maart 2007 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het UNESCO-verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, en de bijlage, opgemaakt in Parijs op 20 oktober 2005", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 3 april 2007 en 17 april 2007, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

BEVOEGDHEID

2. Met het voorliggende voorontwerp van decreet wordt de instemming beoogd van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest met het "UNESCO-Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen".

Dat verdrag moet worden beschouwd als een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet en artikel 92*bis*, § 4*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Er moet weliswaar van worden uitgegaan dat het voorwerp van dit verdrag in hoofdzaak valt onder de culturele aangelegenheden bedoeld in de artikelen 127, § 1, eerste lid, 1/, en 130, § 1, eerste lid, 1/, van de Grondwet: het verdrag behoort dus duidelijk tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Die bevoegdheid is evenwel niet exclusief.

Krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet hebben de decreten van de Vlaamse en de Franse Gemeenschappen immers kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere

¹Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan, de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

gemeenschap. Daaruit volgt dat in culturele aangelegenheden de federale Staat als enige bevoegd is om de beschermings- en bevorderingsmaatregelen te nemen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van het verdrag dat het voorwerp is van het voorliggende ontwerp, wanneer die maatregelen vereisen dat de overheid zich rechtstreeks richt tot personen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad of tot instellingen gevestigd in dat taalgebied die, wegens hun activiteiten, niet beschouwd kunnen worden uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap ².

Bovendien krijgen aangelegenheden die als culturele aangelegenheden worden beschouwd in de zeer ruime zin van het verdrag, niet noodzakelijk die kwalificatie in de zin van de artikelen 127, § 1, eerste lid, 1/, en 130, eerste lid, 1/, van de Grondwet, aangezien krachtens het tweede lid van die bepalingen en krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, intrinsiek culturele aangelegenheden die niet als zodanig worden gekwalificeerd in artikel 4 van die wet, buiten de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen. Zo bijvoorbeeld zijn aangelegenheden in verband met het cultureel erfgoed, die vallen onder datgene wat in België "monumenten en landschappen" wordt genoemd, krachtens artikel 6, § 1, I, 7/, van dezelfde bijzondere wet toegewezen

²Zie ook advies 39.360/4 van 30 november 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 februari 2006 "portant assentiment à la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée le 17 octobre 2003 et faite à Paris le 3 novembre 2003" (*Parl. St., Parl. Fr. Gem.*, 2005-2006, nr. 213/1), advies 39.760/4 van 13 februari 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 13 maart 2006 "zur Zustimmung zur Konvention zum Schutz des immateriellen Kulturerbes, verabschiedet in Paris, am 17. Oktober 2003" (*Parl. St., Parl. D. Gem.*, 2005-2006, nr. 51/2), advies 39.973/4 van 20 maart 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 2 juni 2006 "portant assentiment à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée le 20 octobre 2005 et faite à Paris le 9 décembre 2005" (*Parl. St., Parl. Fr. Gem.*, 2005-2006, nr. 245/1), en advies 40.795/1/V van 18 juli 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 30 oktober 2006 "zur Zustimmung zum bereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, geschehen zu Paris am 20. Oktober 2005" (*Parl. St., Parl. D. Gem.*, 2005-2006, nr. 69/1).

aan de gewesten ³. Het valt niet uit te sluiten dat andere culturele aangelegenheden in de zin van het verdrag niet de hoedanigheid van "culturele aangelegenheden" krijgen in de zin van de voornoemde bepalingen van de Grondwet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en bijgevolg buiten de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen ⁴, terwijl ze wel onder de werkingssfeer van het verdrag vallen.

Bijgevolg zijn niet alleen de gemeenschappen bevoegd om in te stemmen met het verdrag, maar ook de federale overheid en de gewesten.

Het besluit is dan ook dat, naast het volgen van de procedures voor het sluiten van zulke verdragen die, op grond van artikel 167, § 4, van de Grondwet en artikel 92bis, § 4ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zijn vastgesteld in het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, ook vereist is dat aan de federale en de gewestelijke wetgevers gevraagd wordt met het verdrag in te stemmen, zulks onder meer om problemen bij de latere tenuitvoerlegging van het verdrag te voorkomen.

³Zie ook artikel 4, 4/, *in fine*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁴

Dat kan evenwel niet het geval zijn voor persoonsgebonden aangelegenheden toegewezen aan de gemeenschappen, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bij de artikelen 128, § 1, 130, § 1, eerste lid, 2/, en tweede lid, 135 en 138 van de Grondwet, bij artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bij artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, bij het gemeenschappelijk artikel 3, 6/ en 7/, van decreet II van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, en van decreet II van het Waalse Gewest van 22 juli 1993 en decreet III van de Franse Gemeenschapscommissie van 22 juli 1993 die beide hetzelfde opschrift hebben, en bij de artikelen 60, vierde lid, en 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

3. Aangezien het voorliggende verdrag een gemengd verdrag is, kan de aanwijzing van het contactpunt dat belast is met de uitwisseling van informatie met betrekking tot dit verdrag (zie de artikelen 9 en 28 van het verdrag) alleen geschieden met instemming van elk van de overheden die in het interne recht met het verdrag moeten instemmen. Daartoe wordt best een samenwerkingsakkoord gesloten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Artikel 33 van het aan de decreetgever om instemming voorgelegde verdrag, regelt de voorwaarden waaronder amendementen daarop worden goedgekeurd en in werking treden.

In het algemeen doet deze bepaling geen grondwettelijke problemen rijzen, aangezien die amendementen krachtens lid 3 van artikel 33 ter bekrachtiging, instemming, goedkeuring of toetreding aan de partijen worden voorgelegd, en ze krachtens lid 4 ervan pas na de neerlegging van de in lid 3 van dit artikel bedoelde instrumenten in werking treden voor de partijen die de amendementen op dit verdrag hebben bekrachtigd, ermee hebben ingestemd, ze hebben goedgekeurd of ertoe zijn toegetreden: dat betekent dat de amendementen na hun goedkeuring worden onderworpen aan de gemeenschappelijke grondwettelijke procedures van elk van de lidstaten, voordat ze ten aanzien van die lidstaten in werking treden.

Lid 5 van artikel 33 bevat evenwel een afwijkende bepaling. Het luidt als volgt:

"De in de leden 3 en 4 vastgestelde procedure is niet van toepassing op de amendementen op artikel 23 betreffende het aantal leden van het Intergouvernementeel Comité. Deze amendementen treden in werking op het ogenblik van hun aanneming."

4.2. Deze bepaling stelt een procedure tot wijziging van het verdrag in die ertoe kan leiden dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest gebonden zijn door die wijzigingen zonder dat het Vlaams Parlement met die wijzigingen heeft ingestemd.

Er kan worden aanvaard dat een parlement in bepaalde omstandigheden zijn voorafgaande instemming kan betuigen met een verdrag of met een wijziging ervan ⁵, op voorwaarde evenwel dat het parlement weet "binnen welke grenzen ze wordt verleend".

Dat is hier het geval, aangezien de vereenvoudigde amendering slechts een bijkomstig aspect van het betrokken verdrag betreft, dat betrekking heeft op een ondergeschikt procedureel aspect, en geenszins afbreuk doet aan de algemene opzet ervan.

Bijgevolg zou het Vlaams Parlement verzocht kunnen worden voorafgaandelijk in te stemmen met de amendementen bedoeld in artikel 33, lid 5, van het verdrag.

Om iedere twijfel weg te nemen omtrent de voorafgaande instemming die het Vlaams Parlement aldus zou betuigen met die amendementen, moet het ontwerp aangevuld worden met een artikel 3 in die zin, dat als volgt zou kunnen worden gesteld:

"De amendementen op het verdrag bedoeld in artikel 2, die met toepassing van artikel 33, lid 5, van dit verdrag aangenomen worden, zullen volkomen gevolg hebben."

Wat voorafgaat doet niets af aan het gegeven dat het overeenkomstig artikel 33, lid 5, van het verdrag mogelijk is dat daarin wijzigingen worden aangebracht waarmee het Vlaams Parlement, in voorkomend geval, niet kan instemmen.

Om het Vlaams Parlement in staat te stellen de Vlaamse Regering te laten weten dat het niet instemt met een bepaald amendement, zou het ontwerp aangevuld moeten worden met een bepaling die voorziet in de verplichting voor de regering om het parlement binnen een bepaalde termijn ieder ontwerp van amendement op het verdrag dat

⁵Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-81, 808, *Pas.*, 1981, I, nr. 417, *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N; R.v.St., afdeling wetgeving, verenigde kamers, o.m. advies 37.900/VR van 25 januari 2005 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie «INTELSAT», aangenomen te Washington op 17 november 2000" (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 3-1259/1, p. 32-34), en de erin aangehaalde adviezen.

de regering zou willen steunen mede te delen, wat het parlement in staat zal stellen een standpunt in te nemen aangaande het gevolg dat daaraan moet worden gegeven.

De voorafgaande instemming met amendementen die aangenomen worden op basis van artikel 33, lid 5, van het verdrag, die uit het ontworpen decreet zou voortvloeien, houdt geen afwijking in van de verplichting die volgt uit artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om die wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht gevolg kunnen hebben. Het ontbreken van een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad zou geen bezwaar oproepen indien het verdrag, dat in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt, zelf de vormen had bepaald waarin die amendementen worden bekendgemaakt. Bijgevolg zullen in het Belgisch Staatsblad de amendementen moeten worden bekendgemaakt die eventueel zullen worden aangenomen op basis van artikel 33, lid 5, van het verdrag ⁶.

⁶Zie, voor een soortgelijke opmerking, o.m. het voornoemde advies 37.900/VR van 25 januari 2005 van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State, en de adviezen waarnaar daarin verwezen wordt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS