

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.621/3
VAN 13 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 22 november 2011 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, en de Bijlage, aangenomen te Parijs op 20 oktober 2005’ heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe, voor wat betreft de federale overheid, instemming te verlenen met het Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, en de bijlage, aangenomen te Parijs op 20 oktober 2005, alsmede met toekomstige amendementen erop die worden aangenomen met toepassing van artikel 33, lid 5, ervan.

BEVOEGDHEID

2. Het ter instemming aan het Parlement voor te leggen 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 Gemeenschap inzake culturele aangelegenheden 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 gemeenschap. Daaruit volgt dat in culturele aangelegenheden de federale Staat als enige bevoegd is om de maatregelen 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 gemeenschap¹.

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 artikel 127, § 1, en artikel 130 van de Grondwet 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 de bijzondere wet van 8 augustus 1980, 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 aan de gewesten². 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, behoudens wanneer het zou gaan om persoonsgebonden aangelegenheden in de zin van artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 buiten de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen, terwijl ze wel onder de werkingssfeer van het verdrag vallen.

Het is derhalve terecht dat het genoemde verdrag om instemming aan het federale Parlement zal worden voorgelegd.

¹ Zie 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), 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) en advies 42.515/3 van 17 april 2007 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 6 mei 2011 “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”, (*Parl.St.*, Vl. Parl., 2010-2011, nr. 867/1).

² Zie ook artikel 4, 4°, *in fine*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

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. Luidens artikel 2, tweede lid, van het ontwerp zullen de amendementen bij het verdrag, die met toepassing van artikel 33, lid 5 (niet, in de Nederlandse tekst “paragraaf 5”) van het verdrag zullen worden aangenomen, volkomen gevolg hebben. In dat artikel 33, lid 5, wordt voorzien in een afwijking op de normale procedure voor het in werking treden van amendementen op het verdrag met betrekking tot amendementen op artikel 23 ervan (betreffende het aantal leden van het Intergouvernementeel comité): die amendementen treden in werking op het ogenblik van hun aanneming.

De voorafgaande instemming waarin artikel 2, tweede lid, van het ontwerp voorziet doet geen probleem rijzen: onder bepaalde omstandigheden is zulk een instemming aanvaardbaar³ op voorwaarde 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 en geenszins afbreuk doet aan de algemene opzet ervan.

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 Parlement niet kan instemmen. Om het Parlement in staat te stellen 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 om aan het Parlement binnen een bepaalde termijn ieder ontwerp van amendement op het verdrag mede te delen, wat het Parlement zal toelaten dienaangaande een standpunt in te nemen.

³ Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-81, 808, *Pas.*, 1981, I, nr. 417, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, *Arr. Cass.*, 2002, nr. 265; 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), en de erin aangehaalde adviezen.

5. De voorafgaande instemming met amendementen die aangenomen worden op basis van artikel 33, lid 5, van het verdrag, die uit de aan te nemen wet zou voortvloeien, houdt geen afwijking in van de verplichting die volgt uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen 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 enkel geen bezwaar oproepen indien het verdrag, dat in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt, zelf de vormen had bepaald waarin die amendementen worden bekendgemaakt, wat evenwel niet het geval is. 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 verdrag⁴.

⁴ Zie, 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	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

Avis 50.621/3
DU 13 DÉCEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 22 novembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, et à l'annexe, adoptées à Paris le 20 octobre 2005', a donné l'avis suivant:

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet, en ce qui concerne l'autorité fédérale, de donner assentiment à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, et à l'annexe, adoptée à Paris le 20 octobre 2005, ainsi qu'aux amendements futurs qui seront adoptés en application de l'article 33, paragraphe 5, de cette convention.

COMPÉTENCE

2. La convention qui sera soumise pour assentiment au Parlement doit être regardée comme un traité mixte au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution et de l'article 92*bis*, § 4*ter*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il y a toutefois lieu de considérer que cette convention relève essentiellement des matières culturelles visées aux articles 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la Constitution : la convention relève donc manifestement de la compétence des communautés. Cette compétence n'est cependant pas exclusive.

En vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, les décrets de la Communauté française et ceux de la Communauté flamande en matières culturelles ont en effet force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. Il en résulte que dans les matières culturelles, l'État fédéral est le seul compétent pour prendre les mesures nécessaires à l'exécution de la convention faisant l'objet du projet à l'examen, lorsque ces mesures requièrent que l'autorité s'adresse directement aux personnes établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou à des institutions établies dans cette

région linguistique qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté¹.

En outre, les matières qui sont considérées comme des matières culturelles au sens fort large de la convention, ne sont pas nécessairement qualifiées comme telles au sens des articles 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et 130, alinéa 1^{er}, 1^o, de la Constitution, étant donné qu'en vertu de l'alinéa 2 des articles 127, § 1^{er}, et 130 de la Constitution et de l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980, les matières culturelles intrinsèques qui ne sont pas qualifiées comme telles à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980, ne relèvent pas de la compétence des communautés. Ainsi par exemple, les matières relatives au patrimoine culturel, qui ressortissent au domaine qu'en Belgique l'on nomme les « monuments et sites », sont attribuées aux régions² en vertu de l'article 6, § 1^{er}, I, 7^o, de cette même loi spéciale. Il n'est pas exclu que d'autres matières culturelles au sens de la convention ne se voient pas attribuer la qualification de « matières culturelles » au sens des dispositions précitées de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 et que par conséquent, sauf lorsqu'il s'agirait de matières personnalisables au sens de l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980, elles n'entrent pas dans les compétences des communautés alors qu'elles relèvent cependant du champ d'application de la convention.

C'est donc à bon droit que la convention citée sera soumise à l'assentiment du Parlement fédéral.

¹ Voir également l'avis 39.360/4 du 30 novembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 17 février 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" (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 213/1), l'avis 39.760/4 du 13 février 2006 sur un avant projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 13 mars 2006 "zur Zustimmung zur Konvention zum Schutz des immateriellen Kulturerbes, verabschiedet in Paris, am 17. Oktober 2003" (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2005-2006, n° 51/2), l'avis 39.973/4 du 20 mars 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 2 juin 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" (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, nr. 245/1), l'avis 40.795/1/V van du 18 juillet 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 30 octobre 2006 « zur Zustimmung zum bereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, geschehen zu Paris am 20. Oktober 2005" (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2005-2006, nr. 69/1) et l'avis 42.515/3 du 17 avril 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 6 mai 2011 "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", (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 867/1).

² Voir également l'article 4, 4^o, *in fine*, de la loi spéciale du 8 août 1980.

3. Comme la convention à l'examen est un traité mixte, la désignation d'un point de contact chargé du partage de l'information relative à cette convention (voir les articles 9 et 28 de la convention) ne pourra se faire qu'avec l'assentiment de chacune des autorités qui en droit interne doit donner son assentiment à la convention. Le mieux serait qu'un accord de coopération soit conclu à cet effet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Selon l'article 2, alinéa 2, du projet les amendements à la convention qui seront adoptés en application de l'article 33, paragraphe 5, de la convention sortiront leur plein et entier effet. Cet article 33, paragraphe 5, prévoit une dérogation à la procédure normale pour l'entrée en vigueur d'amendements à la convention en ce qui concerne les amendements à son article 23 (relatif au nombre de membres du Comité intergouvernemental) : ces amendements entrent en vigueur au moment de leur adoption.

L'assentiment préalable prévu à l'article 2, alinéa 2, du projet ne soulève pas de problème : dans certaines circonstances, un tel assentiment est admissible³ à condition que le Parlement connaisse les limites dans lesquelles il est donné. C'est le cas en l'espèce puisque la procédure d'amendement simplifiée ne concerne qu'un aspect secondaire de la convention concernée et ne porte aucunement atteinte à son économie générale.

Les considérations qui précèdent n'enlèvent rien au fait qu'il est possible, conformément à l'article 33, paragraphe 5, de la convention, que des modifications y soient apportées auxquelles le Parlement ne saurait donner son assentiment. Afin que le Parlement soit en mesure de faire savoir qu'il ne donne pas son assentiment à un amendement donné, il conviendrait d'ajouter au projet une disposition prévoyant l'obligation de transmettre dans un délai déterminé au Parlement tout projet d'amendement à la convention, ce qui lui permettra de prendre attitude à ce sujet.

5. L'assentiment anticipé à des amendements adoptés sur la base de l'article 33, paragraphe 5, de la convention, qui résulterait de la loi envisagée, n'emporte pas dérogation à

³ Cass., 19 mars 1981, *Arr. Cass.*, 1980-81, 808, *Pas.*, 1981, I, nr. 417, et note J. VERHOEVEN; Cass., 2 mai 2002, *Arr. Cass.*, 2002, n° 265; C.E., section de législation, chambre réunies, not. avis 37.900/VR du 25 janvier 2005 sur un avant-projet de loi "portant assentiment aux Amendements à l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, «INTELSAT», adoptés à Washington le 17 novembre 2000" (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1259/1), et les avis cités.

l'obligation, qui résulte de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, de publier au Moniteur belge ces modifications pour qu'elles produisent leurs effets en droit interne. L'absence de publication au Moniteur belge n'aurait pas soulevé d'objection si la convention, qui sera publiée au Moniteur belge, avait elle-même prévu les formes dans lesquelles ces amendements seront publiés, ce qui n'est toutefois pas le cas. En conséquence, il y aura lieu de publier au Moniteur belge les amendements qui seront éventuellement adoptés sur la base de l'article 33, paragraphe 5, de la convention ⁴.

⁴ Voir, pour une observation analogue, entre autres l'avis 37.900/VR précité du 25 janvier 2005 des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État, et les avis cités.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS