



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 53.196/VR  
van 27 mei 2013

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het cultureel samenwerkingsakkoord van 7 december 2012 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap'

Op 15 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het cultureel samenwerkingsakkoord van 7 december 2012 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 14 mei 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Bruno SEUTIN en Bernard BLERO, staatsraden, Jan VELAERS, Christian BEHRENDT, Jacques ENGLEBERT en Johan PUT, assessoren, Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 mei 2013.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 85bis.

1. 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<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, met het cultureel samenwerkingsakkoord van 7 december 2012 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap.

In dat samenwerkingsakkoord zijn een aantal algemene bepalingen en beginselen opgenomen inzake de samenwerking tussen de Franse en de Vlaamse Gemeenschap betreffende een aantal culturele aangelegenheden (artikel 2 *juncto* artikel 1), wordt een “samenwerkingsplatform” opgericht (artikel 3) en worden een aantal aspecten van de samenwerking tussen beide gemeenschappen nader geregeld (artikel 4). Het samenwerkingsakkoord bevat bovendien bepalingen betreffende de inwerkingtreding (artikel 5) en de duur, de herziening en de opzegging ervan (artikel 6).

### BEVOEGDHEID

3. In artikel 1 van het samenwerkingsakkoord worden de culturele aangelegenheden opgesomd waarop het akkoord betrekking heeft. Het artikel bepaalt tevens dat het toepassingsgebied van het akkoord kan worden uitgebreid tot “andere culturele aangelegenheden”.

Met betrekking tot de term “andere culturele aangelegenheden” verklaarde de gemachtigde van de Vlaamse Regering<sup>2</sup> het volgende:

“Met ‘andere culturele aangelegenheden’ wordt bedoeld deze zaken die niet expliciet onder artikel 1, eerste lid zijn vermeld, maar die wel binnen de grenzen vallen van de aangelegenheden bedoeld in artikel 4 BWHI én die onder de bevoegdheid van de ministers bevoegd voor culturele aangelegenheden vallen. In artikel 4 worden immers ook aangelegenheden opgesomd die onder de bevoegdheden van onder meer de ministers van toerisme, media, sport en jeugd vallen.”

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> De afdeling Wetgeving heeft het voorliggende ontwerp onderzocht tegelijk met het voorontwerp van decreet uitgaande van de Franse Gemeenschapsregering ‘portant assentiment à l’accord de coopération culturelle conclu entre la Communauté flamande et la Communauté française’ (53.306/VR). Voor een goed begrip van het samenwerkingsakkoord hebben de auditeurs-rapporteurs contact opgenomen met bepaalde gemachtigde ambtenaren vermeld in de brieven met de adviesaanvraag. De afdeling Wetgeving heeft geoordeeld dat de antwoorden op de aldus gestelde vragen konden worden beschouwd als het gemeenschappelijke standpunt van de adviesaanvragers, zodat kan worden volstaan met één enkel onderzoek van het samenwerkingsakkoord.

In artikel 1 van het samenwerkingsakkoord wordt het begrip “andere culturele aangelegenheden” best in die zin gepreciseerd.

4. In artikel 4, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de partijen streven naar “de uitwerking van gemeenschappelijke standpunten en [het ondernemen van] gezamenlijke acties (...) in kwesties die tot de bevoegdheid van de federale Staat behoren of die door internationale organisaties of intergouvernementele, multilaterale netwerken worden beheerd, die een impact kunnen hebben op het cultuurbeleid van de Partijen voor wat betreft de aangelegenheden die betrekking hebben op dit akkoord (lees: waarop dit akkoord betrekking heeft)”.

Wat betreft de verwijzing naar “kwesties” die tot de bevoegdheid van de federale Staat behoren, verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

“Het is uiteraard niet de bedoeling dat de gemeenschappen handelingen stellen in aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid en daarmee de bevoegdheidsverdeling zouden schenden. Het is wel de bedoeling dat zij ernaar streven om gezamenlijke standpunten te bepalen of gezamenlijke initiatieven te nemen in kwesties waar de gemeenschapsbevoegdheden raakpunten hebben met federale bevoegdheden en/of instellingen. Zo is bijvoorbeeld het intellectueel eigendomsrecht een federale bevoegdheid die verregaande gevolgen heeft voor de culturele aangelegenheden. De gemeenschappen hebben er baat bij de culturele belangen gezamenlijk te kunnen verdedigen bij de bevoegde federale instanties. Een ander voorbeeld zijn de federale wetenschappelijke instellingen zoals het Paleis voor Schone Kunsten-Bozar of het Museum voor Schone Kunsten. Beide gemeenschappen werken momenteel op diverse manieren met deze instellingen samen. Een betere afstemming kan voor alle partners voordelen opleveren.”

Aangezien de genoemde bepaling er niet toe strekt de Franse en de Vlaamse Gemeenschap toe te laten rechtshandelingen te stellen met betrekking tot aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren of daaromtrent normatief op te treden, rijst ertegen geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

### Algemene opmerkingen

5. De Nederlandse en de Franse tekst van het samenwerkingsakkoord stemmen op tal van plaatsen niet geheel met elkaar overeen (zie bijvoorbeeld artikel 1, eerste lid, derde streepje: “het sociaal-cultureel werk voor volwassenen” – “l’animation socioculturelle”; artikel 1, eerste lid, laatste streepje: “statistieken en ander relevant onderzoek inzake cultuurbeleid” – “les statistiques et recherches sur les matières culturelles”; artikel 2, § 5: “sectorondersteunende” – “sectoriels”; artikel 3, § 4: “dat wordt afgestemd met” – “qui est validé par”; artikel 4, § 2, inleidende zin, waar het equivalent van de Franse woorden “en vue de” niet voorkomt in de Nederlandse tekst).

Soms leidt dit tot inhoudelijke verschillen: zo wordt bijvoorbeeld in de Nederlandse tekst van artikel 3, § 1, tweede lid, a), van het samenwerkingsakkoord gewag

gemaakt van “onderhandelingen over specifieke samenwerkingsverbanden zoals vermeld in artikel 4” en in artikel 4, § 5, van het samenwerkingsakkoord van “de mogelijkheid (...) over te gaan tot gezamenlijke invullingen aan de uitvoering van dit akkoord aangaande één of meer aangelegenheden die vervat zijn in het toepassingsgebied van dit kader”, terwijl in de Franse tekst van dezelfde bepalingen gewag wordt gemaakt van “la négociation d’accords particuliers tels que visés à l’article 4” en van “la possibilité de conclure des accords particuliers dans une ou dans plusieurs des matières comprises dans le champ d’application du présent cadre s’il échet”.

De tekst van het samenwerkingsakkoord behoeft een grondig nazicht teneinde de discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst ervan weg te werken.

6. Artikel 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het toepassingsgebied ervan kan worden uitgebreid tot “andere culturele aangelegenheden”.<sup>3</sup> Daarenboven laat de Franse tekst van de artikelen 3, § 1, eerste lid, a), en 4, § 5, van het samenwerkingsakkoord uitschijnen dat het de bedoeling is om nadere uitvoering te geven aan bepaalde onderdelen ervan door het sluiten van nieuwe samenwerkingsakkoorden.<sup>4</sup>

In dat verband dient vooreerst te worden opgemerkt dat het toepassingsgebied van het voorliggende samenwerkingsakkoord slechts kan worden uitgebreid mits het sluiten van een nieuw (wijzigend) samenwerkingsakkoord,<sup>5</sup> dat eveneens de instemming van de betrokken decreetgevers vereist. Artikel 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord mag derhalve niet zo worden geïnterpreteerd dat het zou toelaten dat de betrokken regeringen alleen, zonder instemming van de decreetgevers, dat toepassingsgebied zouden mogen uitbreiden.

Ten tweede dient er de aandacht op te worden gevestigd dat, wanneer de nog te sluiten aanvullende samenwerkingsakkoorden omwille van hun voorwerp of draagwijdte binnen het toepassingsgebied van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ mochten vallen, zij slechts gevolg kunnen hebben nadat ermee is ingestemd door de betrokken decreetgevers; dat met het voorliggende samenwerkingsakkoord wordt ingestemd, kan niet worden geacht rechtens te impliceren dat bij voorbaat ingestemd wordt met latere samenwerkingsakkoorden gesloten ter uitvoering van de genoemde bepalingen uit dat akkoord. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden reeds heeft opgemerkt, bepaalt artikel 92bis, § 1, tweede lid, tweede zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 immers dat de samenwerkingsakkoorden waarnaar in die bepaling wordt verwezen, pas gevolg hebben “nadat” zij instemming hebben verkregen van de wetgevers in kwestie, wat de techniek van de voorafgaande instemming uitsluit.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Zie over de draagwijdte van deze term opmerking 3.

<sup>4</sup> De Nederlandse tekst is hierover minder duidelijk (zie opmerking 5).

<sup>5</sup> Volgens de gemachtigde is het effectief de bedoeling dat een uitbreiding van het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord zou gebeuren met toepassing van artikel 6, tweede lid, ervan, en derhalve mits het sluiten van een nieuw samenwerkingsakkoord.

<sup>6</sup> Zie in dezelfde zin onder meer adv.RvS 35.424/VR van 24 juni 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 29 april 2004 ‘portant approbation de l’Accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l’Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté

### Artikel 3

7. Volgens de gemachtigde van de Vlaamse Regering wordt in artikel 3, § 4, van het samenwerkingsakkoord met de woorden “dat wordt afgestemd met de beide ministers bevoegd voor cultuur”<sup>7</sup> bedoeld dat het huishoudelijk reglement van het samenwerkingsplatform dient te worden goedgekeurd door de beide ministers bevoegd voor cultuur. Het is dan ook raadzaam in die bepaling de woorden “afgestemd met” te vervangen door de woorden “goedgekeurd door”.

### Artikel 5

8. Luidens artikel 5 van het samenwerkingsakkoord treedt het akkoord in werking na de “bekrachtiging van (lees: door)” de parlementen van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap.

Voor zover met die bepaling slechts een parafrasering wordt beoogd van de in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen regel dat de erin bedoelde samenwerkingsakkoorden slechts gevolg hebben nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet, hoort zij niet thuis in het samenwerkingsakkoord en is zij bovendien overbodig.<sup>8</sup> Nu bovendien niet blijkt dat een afwijkende regeling van inwerkingtreding wordt beoogd, dient artikel 5 uit het samenwerkingsakkoord te worden weggelaten.<sup>9</sup>

---

Germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l’environnement et de la santé’, *Parl.St. W.Parl.* 2003-04, nr. 675/1, 10-13; adv.RvS 35.593/VR van 24 juni 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 2004 ‘portant assentiment de l’Accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l’Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, visant la collaboration dans les domaines de l’environnement et de la santé’, *Parl.St. Parl.F.Gem.* 2003-04, nr. 494/1, 11-13, en adv.RvS 35.810/2/V van 20 augustus 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 27 november 2003 ‘portant approbation à l’accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à l’éducation à l’environnement’, *Parl.St. W.Parl.* 2003-2004, nr. 585/1, 13-14. Zie ook adv.RvS 49.864/4 van 13 juli 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 9 februari 2012 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l’éducation à l’environnement, à la nature et au développement durable’, *Parl.St. W.Parl.* 2011-12, nr. 520/1, 10-11, en adv.RvS 49.922/4 van 13 juli 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 26 april 2012 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende milieu-, natuur- en duurzame ontwikkelingseducatie’, *Parl.St. B.H.Parl.* 2011-12, nr. A-254/1, 6-7.

<sup>7</sup> In de Franse tekst van het samenwerkingsakkoord: “qui est validé par les Ministres de la Culture”.

<sup>8</sup> Bovendien is het niet correct gewag te maken van de “bekrachtiging” (lees: “instemming”) van de parlementen nu een decreet tot instemming met een samenwerkingsakkoord, net als elk ander decreet, dient te worden bekrachtigd en afgekondigd door de betrokken regering.

<sup>9</sup> Bij gebreke van een andersluidende bepaling in het betrokken samenwerkingsakkoord, treden samenwerkingsakkoorden in werking op de tiende dag na de bekendmaking van de laatste instemmingsakte in het Belgisch Staatsblad (zie o.m. adv.RvS 52.324/AG/4-53.325/AG/4 van 8 en 14 januari 2013 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest ‘portant assentiment à l’accord de coopération conclu entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l’enfant’ (52.324/AG/4) en een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap ‘portant assentiment à l’accord de coopération conclu entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l’enfant’ (52.325/AG/4); adv.RvS 48.076/VR van 4 mei 2010 over een

Artikel 6

9. In de Nederlandse tekst van de eerste zin van artikel 6, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord schrijve men “bepalingen” in plaats van “besluiten”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Pierre LIÉNARDY

---

voorontwerp dat heeft geleid tot de wet 3 maart 2011 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 2 april 2010 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de coördinatie van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie’, *Parl.St.* Sen. 2010-11, nr. 479/1, 30-38, en adv.RvS 50.223/VR van 27 september 2011 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 20 mei 2011 tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen’).