



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.030/VR
van 23 maart 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), ondertekend te Straatsburg op 28 augustus 2017’

Op 23 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), ondertekend te Straatsburg op 28 augustus 2017’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 20 maart 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, Voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Jan SMETS, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur, en Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 maart 2018.

*

^(*) 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 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot instemming met “het verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), ondertekend te Straatsburg op 28 augustus 2017”.² Dat verdrag komt in de plaats van het gelijknamige verdrag van 2 oktober 1992. Het heeft als doelstelling internationale coproducties met betrekking tot cinematografische werken te stimuleren (artikel 1 van het verdrag).

Hoofdstuk 1 van het verdrag bevat het doel ervan (artikel 1), de reikwijdte (artikel 2) en enkele begripsomschrijvingen (artikel 3).

Hoofdstuk 2 van het verdrag bevat de regels die van toepassing zijn op coproducties. Die regels betreffen de gelijke toegang tot de voordelen die aan nationale films worden toegekend (artikel 4), de voorwaarden waaraan coproducties moeten voldoen (artikelen 5 tot 10), de toegang tot het grondgebied, het verblijf van en de werkvergunningen voor personen uit andere landen betrokken bij het verdrag die aan een coproductie werken, en de in- en uitvoer van apparatuur (artikel 11), de vermelding van de coproducerende landen (artikel 12), de uitvoer van coproducties (artikel 13), de taal van het cinematografische werk (artikel 14) en de keuze voor internationale filmfestivals (artikel 15).

Hoofdstuk 3 van het verdrag bevat de slotbepalingen. Zo wordt de relatie geregeld met het gelijknamige verdrag van 2 oktober 1992 (artikel 16), evenals de *follow-up* van het verdrag en de toekomstige wijzigingen ervan, en van de aanhangsels I (aanvraagprocedure om de status van coproducent te verkrijgen) en II (criteria om te bepalen of een bepaald werk als een coproductie kan worden beschouwd) (artikel 17). Ook wordt in bepalingen voorzien betreffende de ondertekening, de bekrachtiging, de aanvaarding en de goedkeuring van het verdrag (artikel 18), de inwerkingtreding ervan (artikel 19), de toetreding van landen die geen lid zijn van de Raad van Europa (artikel 20), het territoriale toepassingsgebied van het verdrag (artikel 21), de voorbehouden (artikel 22), de opzegging (artikel 23) en de kennisgevingen aan de verdragspartijen door de secretaris-generaal van de Raad van Europa (artikel 24).

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

² Zie evenwel opmerking 3 over het opschrift en artikel 2 van het voorontwerp.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Het (herziene) verdrag van de Raad van Europa ‘inzake cinematografische coproductie’, tot instemming waarmee het voor advies voorgelegde voorontwerp strekt, werd opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 1977, en dit in twee authentieke versies, namelijk in het Engels en in het Frans.

In het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp wordt dus verkeerdelijk melding gemaakt van de ondertekening van het verdrag te Straatsburg op 28 augustus 1977. Hiermee wordt immers verwezen naar de plaats en de datum waarop de vertegenwoordiger van de federale Regering het verdrag heeft ondertekend.

In het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp moeten de woorden “ondertekend te Straatsburg op 28 augustus 1977” dan ook worden vervangen door de woorden “opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 1977”.

BEVOEGDHEID

4. De Werkgroep gemengde verdragen, ingesteld bij 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’, heeft op 8 mei 2015³ terecht geoordeeld dat het verdrag een gemengd verdrag is waarmee zowel de federale overheid als de gewesten en de gemeenschappen moeten instemmen.⁴ Zo heeft dit verdrag onder meer betrekking op de fiscale bevoegdheden van de federale overheid, vermits coproducties recht hebben op dezelfde (fiscale) voordelen⁵ als nationale producties (artikel 4 van het verdrag), en op diens bevoegdheid inzake de toegang tot het grondgebied en het verblijfsrecht (artikel 11 van het verdrag). Wat de gemeenschappen betreft, zijn cinematografische werken een van de vormen van de schone kunsten waarvoor zij bevoegd zijn.⁶ Ten slotte heeft het verdrag ook betrekking op de bevoegdheden van de gewesten inzake economisch beleid,⁷ gelet op de economische aspecten

³ De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep gemengde verdragen, wat bij brieven van 21 september 2015 is bevestigd.

⁴ Over de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschappen, de gewesten en de federale overheid met betrekking tot film: zie M. ELST, G. VAN DER BIESEN en J. BAERT, “De culturele aangelegenheden”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de Gemeenschappen*, die Keure, Brugge, 2017, p. 21-23, nrs. 47-51.

⁵ In het bijzonder de zogenaamde *tax shelter* (artikel 194ter van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992). Over de bevoegdheid van de federale overheid om fiscale maatregelen te nemen ter bevordering van investeringen in de productie van Belgisch audiovisueel werk, zie adv.RvS 33.342/1/3/4 van 3 mei 2002 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de Programmawet van 2 augustus 2002, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1823/001, 164-166. Zie ook adv.RvS 55.417/3 van 20 maart 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 12 mei 2014 ‘tot wijziging van artikel 194ter van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 betreffende het tax shelter-stelsel ten gunste van audiovisueel werk’, opmerking 12, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3490/001, 39-40.

⁶ Artikel 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁷ Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

van coproducties,⁸ en inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten,⁹ gelet op de verbintenis om de toekenning van werkvergunningen te faciliteren (artikel 11 van het verdrag).

VORMVEREISTEN

5. Het voorontwerp werd voor advies voorgelegd aan de Strategische Adviesraad voor Cultuur Jeugd, Sport en Media (hierna SARC). De sectorraad Kunsten en Erfgoed van de SARC heeft op 22 februari 2018 positief geadviseerd.

Vermits het verdrag evenwel eveneens betrekking heeft op de gewestaangelegenheden inzake economie (opmerking 4), moet het voorontwerp ook voor advies worden voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, die bevoegd is voor dat beleidsdomein.¹⁰

ONDERZOEK VAN DE TEKST

A. Opmerkingen bij het verdrag

6. Naar luid van artikel 10 van het verdrag moet er een algemeen evenwicht worden gehandhaafd in de cinematografische betrekkingen tussen de partijen, zowel wat betreft het totale bedrag dat wordt geïnvesteerd, als wat betreft de artistieke en technische deelneming aan cinematografische coproducties. Een partij die vaststelt dat er onevenwichtige betrekkingen zijn op het gebied van coproducties met één of meer partijen, kan weigeren haar goedkeuring te verlenen aan een volgende coproductie, totdat het evenwicht in de cinematografische betrekkingen met die partij of partijen is hersteld.

Het voormelde algemeen evenwicht lijkt te moeten worden beoordeeld op het niveau van de verdragspartij, met andere woorden op het niveau van België als een geheel. Indien een gemeenschap of gewest zich op die bepaling wenst te beroepen, zal er bijgevolg rekening moeten worden gehouden met de gehele Belgische cinematografische productie.

⁸ Over de samenvoeging van de economische en culturele steun, zie M. ELST, G. VAN DER BIESEN en J. BAERT, *l.c.*, 22, nr. 50.

⁹ Zie artikel 6, § 1, IX, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De gewesten zijn, met uitzondering van de normen betreffende de arbeidskaart afgeleverd in het kader van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen en de vrijstellingen van beroepskaarten verbonden aan de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen, bevoegd voor alle aspecten van de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, zowel wat werknemers (arbeidskaart A en B) als zelfstandigen (beroepskaart) betreft. De gewesten zijn bevoegd voor de regelgeving, de toepassing, de controle en de handhaving ter zake (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 109). Ze zijn ook bevoegd voor eventuele vrijstellingen in functie van de beroepswerkzaamheden (bv. wetenschappers of, zoals hier, filmmakers) (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 110).

¹⁰ Artikel 3, § 1, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004 ‘inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen’.

B. Opmerkingen bij het instemmingsdecreet

Artikel 3

7.1. In artikel 3 van het voorontwerp wordt terecht geanticipeerd op de toekomstige wijzigingen die overeenkomstig artikel 17 van het verdrag kunnen worden aangebracht in de aanhangsels bij het verdrag en die in werking treden een jaar na de toezending van de beslissing van het Comité van Ministers aan de verdragspartijen, tenzij binnen die termijn bezwaar wordt aangetekend, in welk geval de wijziging niet van kracht wordt ten aanzien van een verdragspartij die bezwaar maakt. Indien een derde van de verdragspartijen binnen die termijn bezwaar aantekent, wordt de wijziging ook voor de andere verdragspartijen niet van kracht.

7.2. Een voorafgaande instemming door de decreetgever met toekomstige wijzigingen van een verdrag is mogelijk, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV¹¹ het volgende opgemerkt:

“Zowel het Hof van Cassatie¹² als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹³ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de

¹¹ Advies op 15 februari 2005 verstrekt over:

- een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 9 juni 2006 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004’ (37.954/AV) (*Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);
- een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 23 juni 2005 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.970/AV) (*Parl.St.* Ver. Verg. Gem. Gem. Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25);
- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.977/AV) (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);
- een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

¹² Voetnoot 35 van het aangehaalde advies: Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹³ Voetnoot 36 van het aangehaalde advies: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.*, W.Gew.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

grenzen van de toekomstige wijzigingen¹⁴ kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”

In het voorliggende geval is aan beide voorwaarden voldaan. De wijzigingen blijven immers beperkt tot twee specifieke aanhangsels, en er wordt niet enkel uitdrukkelijk ingestemd met de toekomstige wijzigingen, maar er wordt ook voorzien in een mechanisme voor het Vlaams Parlement om zich desgevallend tegen de voorgenomen wijzigingen te verzetten.

7.3.1. Niettemin kan de formulering van artikel 3 van het voorontwerp op twee punten worden verbeterd.

7.3.2. In het tweede lid van die bepaling worden de woorden “die met toepassing van artikel 17 van dit verdrag is aangenomen” het best vervangen door de woorden “die met toepassing van artikel 17, lid 5, van dit verdrag is aangenomen door het Comité van Ministers”. Zodoende wordt beter aangegeven dat die aanneming nog voorwaardelijk is.

7.3.3. Uit het derde lid van die bepaling vloeit voort dat de Vlaamse Regering de termijn bepaalt binnen dewelke het Vlaams Parlement zich ertegen kan verzetten dat een wijziging volkomen gevolg zal hebben, zonder dat wordt gewaarborgd dat dit parlement over voldoende tijd zal beschikken om de wijziging te onderzoeken en desgevallend overeenkomstig die bepaling zijn verzet kenbaar te maken. Bijgevolg moet in die bepaling in een minimumtermijn worden voorzien (bv. zes maanden), zodat het Vlaams Parlement voldoende tijd heeft om een oordeel te vellen, waarbij erop zal moeten worden toegezien dat er nog voldoende tijd overblijft om eventuele bezwaren op Belgisch niveau te coördineren en over te maken aan de Raad van Europa.

7.4. De voorafgaande instemming met zulke wijzigingen, die uit het aan te nemen decreet zou voortvloeien, houdt geen afwijking in van de verplichting voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en 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 uitwerking kunnen hebben.

Krachtens artikel 190 van de Grondwet is alleen de wetgever bevoegd om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen bekendgemaakt moeten worden opdat ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers verklaard dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.¹⁵ Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad heeft plaatsgehad zou geen bezwaar hebben opgeleverd indien het aldus gewijzigde verdrag, dat in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt, zelf de vormen had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden

¹⁴ Voetnoot 37 van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹⁵ Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass., 19 maart 1981, *Arr.Cass.* 1980-81, 808 en *JT* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

bekendgemaakt.¹⁶ Dat is hier niet het geval, aangezien artikel 17 van het verdrag enkel voorziet in het toesturen van de wijziging aan de verdragspartijen, maar niet in een bekendmaking van de aangenomen wijzigingen.

Bijgevolg zullen de toekomstige wijzigingen van het verdrag moeten worden bekendgemaakt in Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jacques JAUMOTTE

¹⁶ Bindende regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de clauses vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, “L’application du droit international par le juge administratif”, *APT* 1998, 105, voetnoot 110).