



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.941/VR
du 9 octobre 2018

advies 63.941/VR
van 9 oktober 2018

sur

over

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à l’accord de
coopération du XX/XX/XXXX
entre l’État fédéral, la
Communauté française et la
Communauté flamande relatif
à la protection culturelle du
livre’

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord van
XX/XX/XXXX tussen de
Federale Staat, de Franse
Gemeenschap en de Vlaamse
Gemeenschap betreffende de
culturele bescherming van het
boek’

Le 17 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [†], et prorogé jusqu'au 17 septembre 2018 ^{*}, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du XX/XX/XXXX entre l'État fédéral, la Communauté française et la Communauté flamande relatif à la protection culturelle du livre'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 18 septembre 2018. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Peter SOURBRON, Bernard BLERO, Wanda VOGEL et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Astrid TRUYENS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Rein THIELEMANS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Peter SOURBRON.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 octobre 2018.

*

[†] Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Op 17 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse Handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd[†], en verlengd tot 17 september 2018* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van XX/XX/XXXX tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de culturele bescherming van het boek'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 september 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Peter SOURBRON, Bernard BLERO, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Astrid TRUYENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Rein THIELEMANS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Peter SOURBRON.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 oktober 2018.

*

[†] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

* 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.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté française et la Communauté flamande 'relatif à la protection culturelle du livre'. Cet accord est applicable au livre publié, édité, importé ou vendu par ou via une institution bicommunautaire établie dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

COMPÉTENCE

2. L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose que seule l'autorité fédérale est compétente pour « la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d) ». L'article 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que l'une des matières culturelles visées à l'article 127, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution, est « [l]a défense et l'illustration de la langue ». Ainsi qu'il a été observé dans l'avis n° 59.784/1/V donné le 23 septembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 23 décembre 2016 'instaurant un prix du livre réglementé', (ci-après : le décret du 23 décembre 2016) et confirmé ultérieurement dans l'avis n° 61.433/4 donné le 30 mai 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 19 octobre 2017 'relatif à la protection culturelle du livre' (ci-après : le décret du 19 octobre 2017), les dispositions précitées habilitent les communautés à réglementer le prix des livres.

Dans les avis précités, le Conseil d'État a rappelé que les décrets de la Communauté française et de la Communauté flamande n'ont force de loi que, 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 la Communauté française ou à la Communauté flamande. Bien que le Conseil d'État ait admis que certains éditeurs, importateurs ou vendeurs de livres puissent être considérés comme une institution appartenant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande, il a ajouté qu'on ne peut pas considérer

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

que les éditeurs, importateurs ou vendeurs de livres, qui dans une mesure significative éditent, importent ou vendent des livres dans une autre langue que le français ou le néerlandais, appartiennent exclusivement à l'une ou l'autre communauté. Le Conseil a dès lors conclu :

(Traduction)

« 4.4. Dans l'hypothèse où, conformément au décret envisagé, un éditeur ou un importateur établi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale serait obligé de fixer un prix et où un vendeur qui y est établi serait tenu de l'appliquer, on peut sérieusement douter du caractère effectif du décret envisagé dans cette région.

Il n'en demeure pas moins que les éditeurs, importateurs et vendeurs précités – sans qu'ils en aient l'obligation – peuvent fixer ou appliquer un tel prix sur une base volontaire.

Si les auteurs du projet veulent mettre au point un règlement complet, cohérent, et ayant une force contraignante, il faudra se concerter, ou en tout cas coopérer, certainement avec l'autorité fédérale, qui est compétente pour les institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui, en raison de leurs activités, ne peuvent pas être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté, et, le cas échéant, avec la Communauté française »¹.

3. Aux termes de son article 2, l'accord de coopération auquel il est donné assentiment est applicable au livre publié, édité, importé ou vendu par ou via une institution établie dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de son activité, ne peut pas être considérée comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté.

Il résulte de ce qui précède qu'il s'agit d'institutions qui sont de la compétence de l'autorité fédérale. L'accord de coopération auquel il est porté assentiment règle par conséquent une matière réservée à la compétence de l'autorité fédérale.

4. L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 permet à l'État, aux communautés et aux régions de conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des communautés et des régions. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune. Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération au sens de l'article 92bis précité ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences. Dans pareil cas, les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions seraient violées.

¹ Avis n° 59.784/1/V du 23 septembre 2016, observation n° 4.4.

5.1. À la question de savoir pourquoi la matière est réglée dans un accord de coopération, les délégués de l'autorité fédérale, de la Communauté française et de la Communauté flamande ont notamment répondu ce qui suit :

« Het is essentieel voor de werkbaarheid van de gereguleerde boekenprijs in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad dat de regels die van toepassing zijn op het toepassingsgebied vermeld in artikel 2 van het akkoord (de bevoegdheid van de federale overheid), volledig worden afgestemd op de regels die van toepassing zijn in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, en dit met hun akkoord. Indien de federale overheid zelf autonoom regels zou bepalen binnen haar bevoegdheid, zou dit aanleiding kunnen geven tot vele betwistingen over de toepasselijke regelgeving. Het gevaar bestaat dat bv. een Vlaamse boekhandelaar in Brussel zou beslissen om een beperkt aantal Franstalige boeken te verkopen, dan plots onder een verschillend (federaal) regime zou vallen. Nederlandstalige en Franstalige boeken in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad zouden dan onder verschillende regimes vallen, afhankelijk van de keuze van de verkoper. Hiermee zou “forum shopping” mogelijk worden. De creatie van een derde stelsel zou dus niet wenselijk zijn en zou de rechtszekerheid in gevaar brengen.

Uit het voorgaande vloeit voort:

- dat het voor Brussel, in het kader van een cultureel beleid en vanuit het oogpunt van de gelijke behandeling, vooral relevant is dat er een eenvormig regime is enerzijds voor het Nederlandstalig boek en anderzijds voor het Franstalig boek;
- dat het voorgaande aantoont dat een gezamenlijke uitoefening van de bevoegde overheden zeer wenselijk is; de praktische gevolgen van het beleid van de betrokken overheden zijn immers verstrengeld; hoewel artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in deze aangelegenheid geen samenwerkingsakkoord oplegt, is het meest aangepaste middel om de samenwerking met de nodige rechtszekerheid te regelen.

Het samenwerkingsakkoord behelst verder geen afstand van bevoegdheden door de federale overheid. Hoewel de tekst van hoofdstuk 2 volledig geïnspireerd is door de decreten van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, zijn de regels in het samenwerkingsakkoord zelf opgenomen ».

5.2. Dans la mesure toutefois où l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment concerne seulement des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent pas être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, à savoir des institutions qui relèvent exclusivement de l'autorité fédérale, il n'est pas question de « l'exercice conjoint de compétences propres ». Il résulte en effet de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 que des autorités ne peuvent conclure un accord de coopération que si elles mettent chacune en œuvre des compétences propres. Cette disposition législative particulière ne permet par conséquent pas à l'autorité fédérale et aux communautés de conclure un accord de coopération dont le contenu est totalement étranger à la compétence de certaines parties, en l'occurrence, la Communauté flamande et la Communauté française ². La seule circonstance que la Communauté française et la Communauté flamande auraient un intérêt à cette réglementation que l'autorité fédérale arrêterait à l'égard des éditeurs, importateurs ou détaillants de livres établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être

² Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, la Charte, 2016, p. 55.

considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté, ne suffit pas à régler cette matière par accord de coopération ³.

5.3. À cela s'ajoute que, dès lors que le champ d'application de l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment est limité aux éditeurs, importateurs et détaillants de livres établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur activité, ne peuvent pas être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, il n'est pas tenu compte de ce que le Conseil d'État a observé dans l'avis n° 59.784/1/V du 23 septembre 2016, précité. Le dispositif en projet implique en effet qu'un détaillant auquel s'applique l'accord de coopération, à savoir un détaillant établi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de ses activités, ne peut pas être considéré comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, doit en principe appliquer le prix « fixé conformément à l'article 5 [de l'accord de coopération] » ⁴. Ces détaillants ne doivent par conséquent pas appliquer le prix fixé conformément au décret du 23 décembre 2016 ou au décret du 19 octobre 2017 ⁵.

6.1 Pour l'exécution de l'accord de coopération, il est recouru à des organes ou organismes qui relèvent exclusivement de la Communauté française ou de la Communauté flamande. Ainsi, pour fixer les périodes pendant lesquelles une remise de 20 % par rapport au prix fixé peut être accordée, l'article 17 de l'accord de coopération fait référence à l'article 11 du décret du 19 octobre 2017. Conformément à cette disposition, le Gouvernement arrête les périodes visées. En ce qui concerne les obligations en matière de communication et d'information, les articles 29 et 30 de l'accord de coopération ont recours au service ou organisme visé à l'article 15 du décret du 19 octobre 2017 et à l'organisme visé à l'article 5 du décret du 23 décembre 2016. Enfin, l'article 31 de l'accord de coopération prévoit, qu'en cas d'infraction aux dispositions de l'accord de coopération, il est possible d'introduire une demande de règlement extrajudiciaire d'un litige concernant l'application de l'accord conformément à la procédure prévue, respectivement aux articles 17 à 24 du décret du 19 octobre 2017 ou aux articles 17 à 24 du décret du 23 décembre 2016, ce qui signifie que la procédure est introduite auprès, respectivement, de la « commission indépendante de règlement extrajudiciaire des litiges » créée par le décret du 19 octobre 2017, et de la Commission du contentieux, créée par le décret du 23 décembre 2016, et traitée respectivement par l'administration de la Communauté française et les services du Gouvernement flamand.

³ Voir l'avis n° 32.371/VR donné le 23 octobre 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 'portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-02 de la SNCB', observation n° 6, *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1463/1, p. 13.

⁴ Voir les articles 12 et 23 de l'accord de coopération.

⁵ Dès lors que l'accord de coopération ne s'applique qu'aux éditeurs, importateurs et détaillants de livres établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent pas être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, son article 5 – qui impose aux éditeurs et importateurs de fixer un prix de vente au public pour les livres qu'ils éditent ou importent – ne concerne que de tels éditeurs et importateurs et pas des éditeurs ou importateurs établis dans les régions de langue française ou néerlandaise qui, conformément au décret du 23 décembre 2016 ou au décret du 19 octobre 2017, fixent le prix des livres qu'ils éditent ou importent.

6.2. On constate à cet égard que l'autorité fédérale est étrangère aux organes de contrôle précités. Pour satisfaire aux exigences prévues à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, une participation fédérale est toutefois nécessaire dans le cas où les organes de contrôle créés par la Communauté française et la Communauté flamande interviennent à l'égard d'organismes établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. Pour remédier à l'absence de participation fédérale, on peut envisager d'adjoindre un délégué de l'autorité fédérale aux organes des communautés dans les cas où ils délibèrent sur un dossier bicommunautaire.

7. Pour les raisons exprimées aux points 5.2 à 6.2, l'accord de coopération à l'examen n'est pas conforme aux règles répartitrices de compétence entre l'État fédéral et les Communautés. Il n'a dès lors pas été examiné plus avant.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap ‘betreffende de culturele bescherming van het boek’. Dit samenwerkingsakkoord is van toepassing op het boek dat wordt gepubliceerd, uitgegeven, ingevoerd of verkocht door of via een bicommunautaire instelling gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

BEVOEGDHEID

2. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bepaalt dat alleen de federale overheid bevoegd is voor “het prijs- en inkomensbeleid, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren, onder voorbehoud van hetgeen bepaald is in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d)”. Artikel 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat een van de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet, “de bescherming en de luister van de taal” is. Zoals gesteld in advies 59.784/1/V van 23 september 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 december 2016 ‘houdende invoering van een gereguleerde boekenprijs’ (hierna : het decreet van 23 december 2016) en later werd bevestigd in advies 61.433/4 van 30 mei 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 19 oktober 2017 ‘betreffende de culturele bescherming van het boek’ (hierna : het decreet van 19 oktober 2017), zijn de gemeenschappen op grond van voormelde bepalingen bevoegd om een regeling uit te werken inzake de boekenprijs.

In de voormelde adviezen heeft de Raad van State eraan herinnerd dat de decreten van de Vlaamse Gemeenschap en van de Franse Gemeenschap slechts kracht van wet hebben in, respectievelijk, het Nederlandse taalgebied en 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, respectievelijk, de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap. Ofschoon de Raad van State heeft aanvaard dat bepaalde uitgevers, invoerders of verkopers van boeken als een instelling kunnen worden beschouwd die uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap behoort, heeft hij eraan toegevoegd dat ten aanzien van uitgevers, invoerders of verkopers van boeken, die in beduidende mate boeken in een andere taal dan respectievelijk het Nederlands of het Frans uitgeven, invoeren of verkopen, niet kan worden aangenomen dat ze uitsluitend tot de ene of de andere gemeenschap behoren. De Raad besloot dan ook:

“4.4. In zoverre het de bedoeling zou zijn dat een in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde uitgever of invoerder verplicht zou worden overeenkomstig het aan te nemen decreet een prijs vast te stellen en dat een aldaar gevestigde verkoper de aldus bepaalde prijs zou moeten hanteren, kan dan ook sterk worden getwijfeld aan de werkzaamheid van het aan te nemen decreet in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Het voorgaande neemt niet weg dat de voormelde uitgevers, invoerders en verkopers – zonder dat zij daartoe verplicht worden – op vrijwillige basis een dergelijke prijs kunnen vaststellen of hanteren.

Indien de stellers van het ontwerp evenwel tot een sluitende, bindende regeling willen komen, zal overleg moeten worden gepleegd of anderszins moeten worden samengewerkt, alleszins met de federale overheid, die bevoegd is ten aanzien van instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, en desgevallend met de Franse Gemeenschap.”¹

3. Het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend, is luidens zijn artikel 2 van toepassing op het boek dat wordt gepubliceerd, uitgegeven, ingevoerd of verkocht door of via een instelling gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die wegens haar activiteiten niet kan worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het om instellingen gaat die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend, regelt bijgevolg een materie die uitsluitend behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

4. Krachtens artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken². Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92bis voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben. In een dergelijk geval zouden de door of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten geschonden worden.

5.1. Gevraagd waarom de materie bij samenwerkingsakkoord wordt geregeld, verklaarden de gemachtigden van de federale overheid, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap onder meer het volgende:

“Het is essentieel voor de werkbaarheid van de gereguleerde boekenprijs in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad dat de regels die van toepassing zijn op het toepassingsgebied vermeld in artikel 2 van het akkoord (de bevoegdheid van de federale overheid), volledig worden afgestemd op de regels die van toepassing zijn in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, en dit met hun akkoord. Indien de federale overheid zelf autonoom regels zou bepalen binnen haar bevoegdheid, zou dit aanleiding kunnen geven

¹ Adv.RvS 59.784/1/V van 23 september 2016, opmerking 4.4.

² Parl.St. Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, 47.

tot vele betwistingen over de toepasselijke regelgeving. Het gevaar bestaat dat bv. een Vlaamse boekhandelaar in Brussel zou beslissen om een beperkt aantal Franstalige boeken te verkopen, dan plots onder een verschillend (federaal) regime zou vallen. Nederlandstalige en Franstalige boeken in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad zouden dan onder verschillende regimes vallen, afhankelijk van de keuze van de verkoper. Hiermee zou “forum shopping” mogelijk worden. De creatie van een derde stelsel zou dus niet wenselijk zijn en zou de rechtszekerheid in gevaar brengen.

Uit het voorgaande vloeit voort:

- dat het voor Brussel, in het kader van een cultureel beleid en vanuit het oogpunt van de gelijke behandeling, vooral relevant is dat er een eenvormig regime is enerzijds voor het Nederlandstalig boek en anderzijds voor het Franstalig boek;
- dat het voorgaande aantoont dat een gezamenlijke uitoefening van de bevoegde overheden zeer wenselijk is; de praktische gevolgen van het beleid van de betrokken overheden zijn immers verstrengeld; hoewel artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in deze aangelegenheid geen samenwerkingsakkoord oplegt, is het meest aangepaste middel om de samenwerking met de nodige rechtszekerheid te regelen.

Het samenwerkingsakkoord behelst verder geen afstand van bevoegdheden door de federale overheid. Hoewel de tekst van hoofdstuk 2 volledig geïnspireerd is door de decreten van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, zijn de regels in het samenwerkingsakkoord zelf opgenomen.”

5.2. In zoverre evenwel het samenwerkingsakkoord waaraan beoogd wordt instemming te verlenen louter betrekking heeft op instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad die wegens hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, zijnde instellingen die enkel tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, is er geen sprake van “het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden”. Uit artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit immers voort dat overheden slechts een samenwerkingsakkoord kunnen sluiten als ze elk eigen bevoegdheden aanwenden. Die bijzondere wetsbepaling staat de federale overheid en de gemeenschappen bijgevolg niet toe om een samenwerkingsakkoord te sluiten waarbij sommige partijen – in dit geval de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap – op geen enkele wijze bevoegd zijn voor de inhoud ervan.³ Het loutere gegeven dat de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap een belang zouden hebben bij de regeling die de federale overheid zou nemen ten aanzien van uitgevers, invoerders of verkopers van boeken die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigd zijn en die wegens hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, volstaat niet om deze aangelegenheid bij samenwerkingsakkoord te regelen.⁴

³ Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 55.

⁴ Zie adv.RvS 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 maart 2002 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-02 van de NMBS’, opmerking 6, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1463/1, 13.

5.3. Daarbij komt nog dat doordat het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord waaraan beoogd wordt instemming te verlenen, beperkt is tot uitgevers, invoerders en verkopers van boeken gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, niet wordt tegemoet gekomen aan hetgeen de Raad van State in het voormelde advies 59.784/1/V van 23 september 2016 heeft opgemerkt. De ontworpen regeling leidt er immers toe dat een detailhandelaar waarop het samenwerkingsakkoord van toepassing is, zijnde een detailhandelaar gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens zijn activiteiten niet kan worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, de prijs “die krachtens artikel 5 [van het samenwerkingsakkoord] werd vastgesteld” in beginsel moet toepassen.⁵ Deze detailhandelaars moeten derhalve niet de prijs vastgesteld overeenkomstig het decreet van 23 december 2016 of het decreet van 19 oktober 2017 toepassen.⁶

6.1 Voor de uitvoering van het samenwerkingsakkoord wordt een beroep gedaan op organen of instellingen die uitsluitend ressorteren onder de Franse of de Vlaamse Gemeenschap. Zo verwijst artikel 17 van het samenwerkingsakkoord voor de vaststelling van de periodes waarin een korting van 20% op de vastgestelde prijs kan worden gegeven naar artikel 11 van het decreet van 19 oktober 2017. Overeenkomstig voormelde bepaling stelt de Regering bedoelde periodes vast. De artikelen 29 en 30 van het samenwerkingsakkoord doen voor de meldings- en informatieverplichtingen een beroep op de dienst of instelling bedoeld in artikel 15 van het decreet van 19 oktober 2017 en de instelling bedoeld in artikel 5 van het decreet van 23 december 2016. Ten slotte bepaalt artikel 31 van het samenwerkingsakkoord dat bij overtreding van de bepalingen van het samenwerkingsakkoord een vordering tot een buitengerechtelijke regeling van een geschil betreffende de toepassing van het akkoord kan worden ingeleid overeenkomstig de procedure vastgesteld, respectievelijk in de artikelen 17 tot 24 van het decreet van 19 oktober 2017 of de artikelen 17 tot 24 van het decreet van 23 december 2016, hetgeen betekent dat de procedure wordt ingediend bij en afgehandeld door, respectievelijk, de “commission indépendante de règlement extrajudiciaire des litiges” opgericht bij het decreet van 19 oktober 2017, de administratie van de Franse Gemeenschap en de geschillencommissie, opgericht door het decreet van 23 december 2016, en de diensten van de Vlaamse Regering.

6.2. In dit verband wordt vastgesteld dat de federale overheid niet betrokken is bij voormelde controleorganen. Om te voldoen aan de vereisten gesteld door artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is een federale inbreng evenwel noodzakelijk in geval de door de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap opgerichte controleorganen optreden ten aanzien van instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, niet beschouwd kunnen worden uitsluitend te behoren tot de ene of de

⁵ Zie de artikelen 12 en 23 van het samenwerkingsakkoord.

⁶ Vermits het samenwerkingsakkoord enkel van toepassing is op uitgevers, invoerders en verkopers van boeken gevestigd op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, heeft artikel 5 ervan – dat uitgevers en invoerders verplicht voor de boeken die ze uitgeven of invoeren een prijs voor de verkoop aan het publiek vast te stellen – enkel betrekking op dergelijke uitgevers en invoerders en niet op uitgevers of invoerders gevestigd in het Nederlandse of het Franse taalgebied die overeenkomstig het decreet van 23 december 2016 of het decreet van 19 oktober 2017 de prijs vaststellen van de boeken die ze uitgeven of invoeren.

andere gemeenschap. Om aan het gebrek van federale inbreng te verhelpen, kan overwogen worden om een afgevaardigde van de federale overheid aan de controleorganen van de gemeenschappen toe te voegen in de gevallen dat zij beraadslagen over een bicommunautair dossier.

7. Om de redenen uiteengezet in de punten 5.2. tot 6.2., strookt het onderhavige samenwerkingsakkoord niet met de bevoegdheidsverdelende regels tussen de federale Staat en de Gemeenschappen. Daarom werd het niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Jo BAERT