

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.795/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 28 juni 2006 door de Minister van Cultuur en Media, Monumentenzorg, Jeugd en Sport van de Duitstalige Gemeenschap verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "zur Zustimmung zum Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, geschehen zu Paris am 20. Oktober 2005", heeft op 18 juli 2006 het volgende advies gegeven:

ALGEMENE OPMERKINGEN ⁽¹⁾

1. Met het voorliggende voorontwerp van decreet wil de Duitstalige Gemeenschap instemmen 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 uitgegaan worden 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 immers kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalig 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 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 tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad of tot instellingen gevestigd

⁽¹⁾ Deze opmerkingen zijn overgenomen uit het advies 39.973/4, dat de Raad van State op 20 maart 2006 heeft gegeven over het voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap houdende instemming met het verdrag dat ook het voorwerp van het thans voorliggende ontwerp vormt.

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, krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en krachtens artikel 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, intrinsiek culturele aangelegenheden die niet als zodanig worden gekwalificeerd in artikel 4 van de voornoemde 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 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 wetten tot hervorming van de

⁽²⁾ Zie ook de adviezen 39.360/4 en 39.760/4, respectievelijk op 30 november 2005 en 13 februari 2006 gegeven over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap en een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap houdende instemming met de Conventie betreffende de bescherming van het immaterieel cultureel erfgoed, opgemaakt te Parijs op 17 oktober 2003.

⁽³⁾ Zie ook artikel 4, 4°, *in fine*, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

instellingen, 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 92*bis*, § 4*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, 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 om o.m. problemen bij de latere tenuitvoerlegging van het verdrag te voorkomen.

2. 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.

⁽⁴⁾ Dat kan evenwel niet het geval zijn voor persoonsgebonden aangelegenheden toegewezen aan de gemeenschappen, het Waals 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 voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, bij artikel 4, § 2, van de voornoemde wet van 31 december 1983, 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.

3.1. Artikel 33 van het verdrag dat het voorwerp is van het voorontwerp van decreet, 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."

3.2. Deze bepaling stelt een procedure tot wijziging van het verdrag in die ertoe kan leiden dat de Duitstalige Gemeenschap gebonden is door die wijzigingen zonder dat het parlement met die wijzigingen heeft ingestemd.

Er kan worden aanvaard dat het 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".

⁽⁵⁾ Cass., 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, 2004-05, nr. 3-1259/1, p. 32-34), en de erin aangehaalde adviezen.

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

Bijgevolg zou het 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 parlement aldus zou betuigen met die amendementen, moet het ontwerp aangevuld worden met een artikel 2 in die zin, waarbij het enig artikel, artikel 1 wordt; artikel 2 zou als volgt kunnen worden gesteld:

"De amendementen op het verdrag bedoeld in artikel 1, die met toepassing van artikel 33, lid 5, van dit verdrag aangenomen worden, zullen volkomen gevolg hebben."

De bovenstaande opmerking doet niets af aan het feit dat het overeenkomstig artikel 33, lid 5, van het verdrag mogelijk is dat daarin wijzigingen worden aangebracht waarmee het parlement, in voorkomend geval, niet kan instemmen.

Om het parlement in staat te stellen de 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 mede te delen, dat de regering zou willen steunen, 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 voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 (voor de Duitstalige Gemeenschap: artikel 47 van de voornoemde wet van 31 december 1983) 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⁾.

⁽⁶⁾ 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	J. DE BRABANDERE,	voorzitter van de Raad van State,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	staatsraad,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. DE BRABANDERE