



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.002/2/V
du 2 août 2021

advies 70.002/2/V
van 2 augustus 2021

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à La Convention
du Conseil de l'Europe sur la
coproduction
cinématographique (révisée),
faite le 30 janvier 2017 à
Rotterdam'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende instemming met het
Verdrag van de Raad van
Europa inzake
cinematografische coproductie
(herzien), opgemaakt te
Rotterdam op 30 januari 2017'

Le 22 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 7 septembre 2021, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à La Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée), faite le 30 janvier 2017 à Rotterdam'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 2 août 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 août 2021.

*

Op 22 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 7 september 2021 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 2017'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 2 augustus 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 augustus 2021.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *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.

* 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.

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.

EXAMEN DE LA CONVENTION

Dans son avis n° 63.030/VR donné en chambres réunies le 23 mars 2018 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 29 juin 2018 « houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 2017 »¹, la section de législation a formulé l'observation suivante :

(traduction)

« 6. Selon l'article 10 de la Convention, un équilibre général doit être maintenu dans les échanges cinématographiques entre les parties, en ce qui concerne tant le montant total des investissements que les participations artistiques et techniques aux œuvres cinématographiques tournées en coproduction. Une partie qui constate un déficit dans ses rapports de coproduction avec une ou plusieurs autres parties peut subordonner l'octroi de son accord à une prochaine coproduction au rétablissement de l'équilibre de ses relations cinématographiques avec cette ou ces parties.

L'équilibre général précité semble devoir s'apprécier au niveau de la partie contractante, en d'autres termes au niveau de la Belgique toute entière. Si une communauté ou une région souhaite invoquer cette disposition, il y aura par conséquent lieu de tenir compte de la production cinématographique belge dans son ensemble ».

Cette observation demeure d'actualité.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. L'article 17 de la Convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment met en œuvre une procédure de modification des annexes de cette même Convention qui peut aboutir à ce que la Belgique soit liée par ces modifications sans que les assemblées législatives y aient donné leur assentiment.

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

¹ *Doc. parl.*, Vl. Parl., 2017-2018, n° 1586, pp. 19 à 26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63030.pdf>.

Bien qu'il résulte de l'article 167, § 3, de la Constitution que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale doit également donner son assentiment aux modifications apportées à un traité, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement².

Dans l'avis n^{os} 37.954-37.970-37.977-37.978/AG³, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a formulé, à propos de la problématique de l'assentiment anticipé aux traités et à leurs amendements, l'observation suivante :

« Tant la Cour de cassation⁴ que la section de législation du Conseil d'État⁵ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements⁶ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements ».

Dans son avis n° 63.030/VR, la section de législation n'a pas émis d'objection quant au recours au mécanisme d'assentiment anticipé en l'espèce.

² Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées d'un traité : D. VAN EECKHOUTTE et T. LOOSE, « Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen », *TvW*, 2007, pp. 3 à 27.

³ Avis n^{os} 37.954-37.970-37.977-37.978/AG donné le 15 février 2005 sur :

– un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome, le 29 octobre 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37954.pdf>) ;
– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM, 2004-2005, n° B-30/1, p. 25 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37970.pdf>) ;
– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37977.pdf>) ;
– un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37978.pdf>).

⁴ *Note de bas de page n° 35 de l'avis cité* : Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, p. 779 ; *J.T.*, 1982, 565, et la note J. Verhoeven ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

⁵ *Note de bas de page n° 36 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10) ; l'avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

⁶ *Note de bas de page n° 37 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

2. L'assentiment anticipé aux modifications des annexes de la Convention n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au *Moniteur belge* pour qu'elles puissent produire leurs effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et 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'.

L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge*.

Ce n'est que si l'accord avait lui-même déterminé le mode de publication de ces modifications ou si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Par conséquent, dans l'état actuel de la législation, il s'impose de publier au *Moniteur belge* les dispositions modificatives ultérieures des annexes de l'accord ⁷.

*

⁷ En ce sens, voir l'avis n° 63.030/VR déjà cité.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,⁺ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

De afdeling Wetgeving heeft de volgende opmerking geformuleerd in haar advies 63.030/VR, op 23 maart 2018 in verenigde kamers gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Vlaams decreet van 29 juni 2018 ‘houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 2017’.¹

“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”.

Die opmerking blijft geldig.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Artikel 17 van het verdrag waaraan instemming zou worden verleend, werkt een procedure uit tot wijziging van de bijlagen van datzelfde verdrag, die ertoe zou kunnen leiden dat België door die wijzigingen gebonden is zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hebben ingestemd.

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

¹ Parl.St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1586, 19-26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63030.pdf>.

Hoewel uit artikel 167, § 3, van de Grondwet volgt dat het parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook instemming moet verlenen aan de wijzigingen die in een verdrag worden aangebracht, is er geen bezwaar tegen het feit dat die instemming onder bepaalde voorwaarden op voorhand wordt verleend.²

In advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV³ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State de volgende opmerking gemaakt over de problematiek van het instemmen op voorhand met verdragen en hun amendementen:

“Zowel het Hof van Cassatie⁴ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁵ 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 grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen⁶ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen”.

In haar advies 63.030/VR heeft de afdeling Wetgeving er geen bezwaar tegen gemaakt dat in dezen gebruik werd gemaakt van een instemming bij voorbaat.

² Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen: D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, “Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen”, *TvW*, 2007, 3-27.

³ Advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, op 15 februari 2005 gegeven over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37954.pdf>);
- 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’ (37.970/AV), (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37970.pdf>);
- 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37977.pdf>);
- 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37978.pdf>).

⁴ Voetnoot 94 van het geciteerde 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.

⁵ Voetnoot 95 van het geciteerde 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.G.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).

⁶ Voetnoot 96 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

2. Dat bij voorbaat wordt ingestemd met de bijlagen van het verdrag, betekent niet dat kan worden afgeweken van de verplichting om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken zodat ze uitwerking zouden kunnen krijgen in het interne recht. Die verplichting vloeit voort 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’.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat enkel de wetgever bevoegd is om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend zouden zijn. Volgens het Hof van Cassatie is die grondwettelijke bepaling bij analogie van toepassing op internationale akten. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt.

Slechts indien in de overeenkomst zelf zou zijn bepaald op welke wijze die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt, of indien de wetgever een afwijkende regeling voor de bekendmaking zou hebben vastgesteld, zou men zonder bezwaar kunnen afzien van een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. *In casu* is dat niet het geval.

Bij de huidige stand van de wetgeving is het dus noodzakelijk dat de latere wijzigingsbepalingen van de bijlagen van de overeenkomst in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.⁷

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET

⁷ Zie in die zin het reeds aangehaalde advies 63.030/VR.