

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.268/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 oktober 2005 door de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het verdrag inzake het merken van kneed- en bladspringstoffen ten behoeve van de opsporing ervan, opgemaakt in Montreal op 1 maart 1991", heeft op 10 november 2005 het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling wetgeving haar onderzoek overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

*

* *

1. Bij artikel V van het verdrag wordt een Internationale Technische Commissie inzake springstoffen opgericht, bestaande uit ten minste vijftien en ten hoogste negentien leden die door de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie worden benoemd onder de personen die werden voorgedragen door de staten die partij zijn bij dit verdrag; de leden van de Commissie zijn deskundigen die een rechtstreekse en aanzienlijke ervaring hebben op het gebied van de vervaardiging of de opsporing van, of het onderzoek naar, springstoffen.

Aangezien het verdrag waarmee moet worden ingestemd een gemengd verdrag is, zou België pas van die mogelijkheid om een deskundige voor te dragen gebruik kunnen maken nadat een samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de federale Staat en de gewesten teneinde de nadere regels voor de aanwijzing van zulk een deskundige te bepalen.

2.1. Artikel VII, 3, van het verdrag voorziet in een specifieke procedure om wijzigingen van de technische bijlage bij het verdrag goed te keuren: als er tegen een amendement dat is voorgesteld volgens de in de artikelen VI en VII van het verdrag bepaalde procedure geen bezwaar is gemaakt door vijf of meer verdragsluitende staten door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie binnen negentig dagen na kennisgeving ervan door de Raad, wordt dat amendement geacht te zijn aangenomen en wordt het ten aanzien van de staten die er niet uitdrukkelijk bezwaar tegen hebben gemaakt van kracht honderd tachtig dagen daarna of na een in het voorgestelde amendement aangegeven ander tijdvak.

.../...

Voor het wijzigen van de technische bijlage voorzien die bepalingen dus in een procedure die ertoe kan leiden dat België gebonden is door een amendement zonder dat de wetgevende vergaderingen met dat amendement hebben ingestemd.

2.2. Er kan worden aangenomen dat de wetgevende vergaderingen, en dus ook het Vlaams Parlement, onder bepaalde voorwaarden vooraf hun instemming met een verdrag, of met een amendement erop, kunnen verlenen ⁽¹⁾.

Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar is met artikel 167, § 3, van de Grondwet, is wel vereist dat het Vlaams Parlement weet binnen welke grenzen ze wordt verleend ⁽²⁾.

In het onderhavige geval bevat de technische bijlage een beschrijving van de springstoffen waarop het verdrag betrekking heeft en van de stoffen die opsporingsmiddelen vormen in de zin van dat verdrag en bepalen de artikelen VI en VII hoe die bijlage kan worden geamendeerd, waarbij de staten die partij zijn de mogelijkheid behouden om de voorgestelde amendementen uitdrukkelijk te verwerpen. In dat geval zijn ze niet gebonden door de bepalingen van die voorgestelde amendementen. In die omstandigheden zou het Vlaams Parlement kunnen worden verzocht om zijn voorafgaande instemming te betuigen met die latere amendementen.

Als het in de bedoeling van de stellers van het ontwerp ligt om instemming te verkrijgen met latere amendementen dan moet het ontwerp worden aangevuld met een nieuwe bepaling die luidt:

"De amendementen op de technische bijlage bij het Verdrag, die zullen worden aangenomen met toepassing van artikel VII, 3, van het Verdrag, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, zullen volkomen gevolg hebben".

⁽¹⁾ Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808 en Pas I, nr. 417; *J.T.*, 1982, 565-567, met noot van J. VERHOEVEN.

⁽²⁾ Zie advies 37.900/VR dat de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 25 januari 2005 hebben gegeven 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" en de talrijke aangehaalde verwijzingen (*Parl. St.*, Senaat, 2004-05, nr. 3-1259/1).

2.3. De voorgaande opmerkingen doen niets af aan het feit dat het met toepassing van artikel VII, 3, van het verdrag mogelijk is dat in de technische bijlage wijzigingen worden aangebracht waarmee de wetgevende vergaderingen in voorkomend geval niet hun instemming hebben kunnen betuigen.

Opdat het Vlaams Parlement aan de Regering kan meedelen dat het een bepaald amendement niet goedkeurt, zou het ontwerp moeten worden aangevuld met een bepaling waarin staat dat de Regering alle amendementen op de technische bijlage die zijn aangenomen volgens de procedure vervat in artikel VII, 3, binnen een gestelde termijn aan het Vlaams Parlement moet meedelen, wat de Regering de mogelijkheid zal bieden om een standpunt omtrent een eventuele verwerping van het amendement in te nemen.

2.4. De voorafgaande instemming met de wijzigingen die volgens de onderzochte procedure in de technische bijlage zouden worden aangebracht - een instemming die uit het ontworpen decreet zou volgen - houdt evenwel geen vrijstelling in van de verplichting die voortvloeit 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 amendementen in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze in het interne recht gevolg hebben.

Krachtens artikel 190 van de Grondwet is alleen de wetgever bevoegd om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen bekendgemaakt moeten worden willen ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie is die bepaling van de Grondwet van overeenkomstige toepassing op internationale akten. Het Hof van Cassatie heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt ⁽³⁾.

Dat de amendementen niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, zou geen bezwaar hebben opgeleverd indien in het verdrag zelf, dat in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt, zou zijn bepaald in welke vorm die amendementen zullen worden bekendgemaakt ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Cass., 11 december 1953, *Arr. Verbr.* 1954, 252-253; zie ook het in voetnoot 1 vermelde arrest d.d. 19 maart 1981.

⁽⁴⁾ Zie in dat verband o.m. B. HAUBERT en C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge administratif", *A.P.T.* 1998, 95.

Bijgevolg moeten de bepalingen van de toekomstige amendementen op de technische bijlage bij het verdrag in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-wnd.
afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME