

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.976/3
VAN 10 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 december 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Internationaal Verdrag betreffende de controle van schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, opgemaakt in Londen op 5 oktober 2001", heeft het volgende advies gegeven:

1. Krachtens artikel 16, 2), f), ii) en iii), van het verdrag waarmee instemming wordt beoogd (hierna: het verdrag), gelden bijzondere regels voor het van kracht worden van wijzigingen aan de bijlagen ervan, die als gevolg hebben dat het Vlaamse Gewest erdoor wordt gebonden zonder dat het Vlaams Parlement ermee zijn instemming heeft kunnen betuigen.

1.1. Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet dient echter ook met deze wijzigingen te worden ingestemd door het Vlaams Parlement. Er bestaat evenwel geen beletsel tegen dat deze instemming, onder bepaalde voorwaarden, vooraf zou worden gegeven ¹. Wat dit laatste betreft, kan worden verwezen naar advies 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005 ², waarin de Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, het volgende heeft opgemerkt:

"Zowel het Hof van Cassatie ³ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State ⁴ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag.

-
- (1) Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen, D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, "Wijziging zkt. instemming", *T.v.W.*, 2007, 3-27.
- (2) Advies over onder meer een voorontwerp dat geleid heeft 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, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-2005, nr. 358/1.
- (3) *Voetnoot 35 uit 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.
- (4) *Voetnoot 36 uit 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).

.../...

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 kennen⁵ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."

Te dezen wordt in artikel 16, 2), f), ii) en iii), van het verdrag het toepassingsgebied van de bijzondere regeling omschreven en wordt duidelijk aangegeven wanneer de betrokken wijzigingen van kracht worden.

Er kan bijgevolg worden aangenomen dat het Vlaams Parlement principieel kan worden gevraagd vooraf zijn instemming te verlenen met de betrokken wijzigingen. Overeenkomstig de hiervoor in herinnering gebrachte beginselen dient de wetgever evenwel uitdrukkelijk te bepalen dat hij instemt met die wijzigingen en moet het ontwerp dienovereenkomstig worden aangevuld.

1.2. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van de genoemde bepalingen, wijzigingen in de bijlagen bij het verdrag aangenomen kunnen worden waarmee het Vlaams Parlement niet kan instemmen.

Om het Parlement de mogelijkheid te bieden de Regering ervan in kennis te stellen dat het niet instemt met een bepaalde wijziging (en dat het dus met betrekking tot die wijziging terugkomt op zijn voorafgaande instemming), dient het ontwerp te worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de verplichting voor de Regering om elke wijziging van de bijlagen binnen een werkzame termijn aan het Parlement mee te delen⁶.

2. Een tweede vraag die moet worden onderzocht, betreft de bekendmaking van de wijzigingen die volgens de thans onderzochte procedure zouden worden aangebracht in de bijlagen bij het verdrag.

⁽⁵⁾ Voetnoot 37 uit het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

⁽⁶⁾ Indien het Parlement met een wijziging van een bijlage niet instemt, dient de Regering zich namens het Vlaamse Gewest te verzetten tegen die wijziging.

De voorafgaande instemming met zulke wijzigingen houdt geen afwijking in van de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, om die wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht uitwerking kunnen hebben.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en de verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad ⁷.

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het verdrag zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt ⁸.

Bijgevolg moeten de bepalingen van latere wijzigingen aan de bijlagen van het verdrag in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

⁽⁷⁾ Cass, 11 december 1953, *Arr. Verbr.*, 1954, blz. 252; Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*; 1980-81, 808 en *J.T.*, 1982, 565, noot J. Verhoeven.

⁽⁸⁾ 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 bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge administratif", *APT*, 1998, 95).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS