

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.174/1
VAN 2 OKTOBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 september 2008 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met volgende internationale akten:

- Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap,
- Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006",

heeft het volgende advies gegeven:

1. Overeenkomstig artikel 47, lid 3, van het verdrag waarmee instemming wordt beoogd (hierna: het verdrag), is niet uitgesloten dat de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag zouden worden gewijzigd zonder dat de bevoegde Belgische parlementen zich daarover kunnen uitspreken en uitdrukkelijk met die wijzigingen instemmen.

1.1. Krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet dient echter ook met deze wijzigingen te worden ingestemd door de federale wetgevende kamers. 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. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2

(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 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, *Parl. St.*, B.H. Parl., 2004-2005, nr. A-128/1.

(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).

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 kennen ⁽⁵⁾ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen".

Te dezen wordt in artikel 47, lid 3, 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 federale 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 artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag aangenomen kunnen worden waarmee het federale 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 artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag binnen een werkzame termijn aan het parlement mee te delen ⁽⁶⁾.

1.3. Een andere vraag die moet worden onderzocht, betreft de bekendmaking van de wijzigingen die volgens de thans onderzochte procedure zouden worden aangebracht in de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag.

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

⁽⁶⁾ Indien het parlement niet met een wijziging van de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag instemt, dient de regering zich namens de federale Staat 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, 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 latere wijzigingen van de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

2. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om de Nederlandse vertaling van het verdrag en het bijhorend protocol op redactioneel ⁽⁹⁾ en typografisch ⁽¹⁰⁾ vlak aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

⁽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).

⁽⁹⁾ Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 31, lid 1, van het verdrag de stroeve zinsnede "De Staten die Partij zijn verplichten zich relevante informatie te verzamelen" beter vervangen door de woorden "De Staten die Partij zijn verbinden zich ertoe om relevante informatie te verzamelen".

⁽¹⁰⁾ Zo bestaat bijvoorbeeld artikel 1 van het verdrag in de Nederlandse vertaling uit één enkel lid, in tegenstelling tot de Franse versie, waarin artikel 1 van het verdrag uit twee leden bestaat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.174/1
DU 2 OCTOBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 11 septembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment aux actes internationaux suivants:

- Convention relative aux droits des personnes handicapées,
- Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptés à New York le 13 décembre 2006",

a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 47, paragraphe 3, de la convention à laquelle il est envisagé de porter assentiment (ci-après: la convention), il n'est pas exclu que ses articles 34, 38, 39 ou 40 soient modifiés sans que les parlements belges compétents ne puissent se prononcer sur ces modifications et y donner expressément leur assentiment.

1.1. Toutefois, en vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, ces modifications doivent également recevoir l'assentiment des chambres législatives fédérales. Rien ne s'oppose cependant à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement⁽¹⁾. À cet égard, on peut faire référence à l'avis 37.954/AG-37.970/AG-37.977/AG-37.978/AG du 15 février 2005 ⁽²⁾, dans lequel le Conseil d'État, section de législation, siégeant en assemblée générale, a observé ce qui suit :

"Tant la Cour de cassation ⁽³⁾ que la section de législation du Conseil d'État ⁽⁴⁾ 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 amendements ⁽⁵⁾ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements".

(1) Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées à un traité: D. VAN EECKHOÛTTE et T. LOOSE, "Wijziging zkt. instemming", *T.v.W.*, 2007, 3-27.

(2) Avis sur, notamment, 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 fait à Rome le 29 octobre 2004, *Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2004-2005, n/ A-128/1.

(3) *Note 35 de l'avis cité*: Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n/ 417; J.T., 1982, 565, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n/ C.99.0518.N.

(4) *Note 36 de l'avis cité*: Voir notamment C.E., section de législation, avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'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, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n/ 2-1235/1, p. 48); 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.*, C.R.W., 2003/2004, n/ 575/1, p. 10); 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).

(5) *Note 37 de l'avis cité*: Voir notamment les avis cités à la note précédente.

En l'occurrence, l'article 47, paragraphe 3, de la convention, définit le champ d'application du régime spécial et indique clairement le moment auquel les modifications concernées entrent en vigueur.

On peut considérer, dès lors, qu'en principe il est possible de demander au parlement fédéral de donner son assentiment préalable aux amendements concernés. Conformément aux principes rappelés ci-dessus, il s'impose toutefois que le législateur indique expressément qu'il donne son assentiment à ces modifications et que le projet soit complété en conséquence.

1.2. Les observations ci-dessus n'enlèvent rien au fait qu'en application des dispositions précitées, il est possible que les articles 34, 38, 39 ou 40 de la convention fassent l'objet d'amendements sur lesquels le parlement ne peut marquer son accord.

Pour que le parlement soit en mesure de faire savoir au gouvernement qu'il refuse son assentiment à un amendement déterminé (revenant par conséquent, en ce qui concerne cet amendement, sur son assentiment préalable), il est recommandé d'ajouter au projet une disposition imposant au gouvernement de communiquer dans un délai utile au parlement tout amendement aux articles 34, 38, 39 ou 40 de la convention ⁽⁶⁾.

1.3. Il faut également se pencher sur la question de la publication des amendements qui seraient apportés aux articles 34, 38, 39 ou 40 de la convention conformément à la procédure à l'examen.

L'assentiment préalable à de tels amendements n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au Moniteur belge pour qu'ils puissent produire leurs effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution.

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

⁽⁶⁾ Si le parlement ne donne pas son assentiment à l'amendement apporté aux articles 34, 38, 39 ou 40 de la convention, le gouvernement doit s'opposer à cet amendement au nom de l'État fédéral.

les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge ⁽⁷⁾.

Ce n'est que si la convention avait elle-même déterminé le mode de publication de ces amendements que l'absence de publication au Moniteur belge ne susciterait pas d'objection ⁽⁸⁾.

Par conséquent, il s'impose de publier au Moniteur belge les modifications ultérieures des articles 34, 38, 39 ou 40 de la convention.

2. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est recommandé de réexaminer la traduction néerlandaise de la convention et du protocole y afférent, tant du point de vue rédactionnel ⁽⁹⁾ que typographique ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Cass., 11 décembre 1953, Pas. 1954, I, 295; Cass., 19 mars 1981, Pas. 1981, I, 779 et *J.T.* 1982, 565, note J. Verhoeven.

⁽⁸⁾ Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. HAUBERT et C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge administratif", *A.P.T.*, 1998, 95).

⁽⁹⁾ Ainsi, par exemple, à l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la convention, il serait préférable de remplacer le segment de phrase "De Staten die Partij zijn verplichten zich relevante informatie te verzamelen", étrangement formulé, par "De Staten die Partij zijn verbinden zich ertoe om relevante informatie te verzamelen".

⁽¹⁰⁾ Ainsi, par exemple, l'article 1^{er} de la convention ne comprend qu'un seul paragraphe dans la traduction néerlandaise, contrairement au texte français de la même disposition qui en comporte deux.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME