KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.097/3
VAN 22 SEPTEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 29 juli 2009 door de minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met de wijzigingen van de overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten «INTELSAT», aangenomen in Washington op 17 november 2000, en met de wijziging van artikel XII, onderdeel c, onder ii, van de overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten, aangenomen door de 31ste assemblee van partijen in Parijs op 23 maart 2007", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met de "Wijzigingen van de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten «INTELSAT», aangenomen in Washington op 17 november 2000, en met de "Wijziging van artikel XII, onderdeel c, onder ii, van de overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten, aangenomen door de 31ste Assemblee van Partijen te Parijs op 23 maart 2007" (artikelen 2 en 3). Ook wordt voorzien in een voorafgaande instemming met latere wijzigingen van de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten (hierna: de Overeenkomst) (artikel 4).

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

2. Luidens artikel 4 van het ontwerp zullen de wijzigingen van de Overeenkomst die met toepassing van artikel XV ervan aangenomen worden, volkomen uitwerking hebben.

Artikel XV [(1)] van de Overeenkomst, zoals het is gewijzigd, luidt:

> "a) Elke Partij mag wijzigingen in deze Overeenkomst voorstellen. Voorgestelde wijzigingen worden voorgelegd aan het uitvoerend orgaan, dat ze onverwijld toezendt aan alle Partijen.
>
> b) De Assemblee van Partijen neemt elke voorgestelde wijziging in overweging op haar eerste gewone vergadering volgende op de toezending door het uitvoerend orgaan of tijdens een eerder te houden buitengewone vergadering, bijeengeroepen overeenkomstig de procedures van artikel IX van deze Overeenkomst, mits de voorgestelde wijziging ten minste negentig dagen vóór de openingsdatum van de vergadering door het uitvoerend orgaan is toegezonden.
>
> c) De Assemblee van Partijen neemt beslissingen ten aanzien van elke voorgestelde wijziging overeenkomstig het bepaalde in artikel IX van deze Overeenkomst ter zake van quorum en stemming. Zij kan een overeenkomstig lid b) van dit artikel toegezonden wijziging amenderen en eveneens besluiten nemen aangaande wijzigingen die niet als zodanig zijn toegezonden, maar die [een] rechtstreeks gevolg zijn van een voorgestelde of geamendeerde wijziging.

---

(1) Het vroegere artikel XVII.

d) Een door de Assemblee van Partijen goedgekeurde wijziging wordt van kracht in overeenstemming met lid e) van dit artikel nadat de Depositaris een kennisgeving heeft ontvangen van de goedkeuring, aanvaarding of bekrachtiging van de wijziging van tweederden van de Staten die Partij waren op de datum waarop de wijziging was goedgekeurd door de Assemblee van Partijen.

e) Zodra de Depositaris de aanvaardingen, goedkeuringen of bekrachtigingen, ingevolge lid d) van dit artikel vereist voor het van kracht worden van een wijziging, heeft ontvangen, geeft hij daarvan kennis aan alle Partijen. Negentig dagen na de verzending van deze kennisgeving wordt de wijziging van kracht voor alle Partijen, met inbegrip van hen die haar nog niet hebben aanvaard, goedgekeurd of bekrachtigd en die zich niet uit ITSO hebben teruggetrokken.

f) Niettegenstaande het bepaalde in de leden d) en e) van dit artikel wordt een wijziging niet van kracht binnen een termijn van acht maanden of later dan achttien maanden, te rekenen van de datum waarop zij door de Assemblee van Partijen is goedgekeurd."

De genoemde artikelen doen de vraag rijzen of de voorafgaande instemming met een verdrag of een wijziging ervan aanvaardbaar is.

Zowel het Hof van Cassatie [(2)] als de Raad van State, afdeling Wetgeving [(3)], aanvaarden dat de wetgevende vergaderingen onder bepaalde voorwaarden vooraf kunnen instemmen met een verdrag of een wijziging van een verdrag. Opdat zulk een 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, moeten, enerzijds, de betrokken wetgevende vergaderingen ervan op de hoogte zijn waarop de voorafgaande instemming kan slaan, met name binnen welke grenzen ze wordt verleend, en dient, anderzijds, uitdrukkelijk te worden bepaald dat vooraf met het verdrag of de wijzigingen van het verdrag wordt ingestemd.

---

(2) Cass., 19 maart 1981, *Arr .Cas.* 1980-1981, 808 en *J.T.* 1982, 565, noot van J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, *Arr .Cas.* 2002, 1169.

(3) Zie o.m. advies 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005 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 Slokakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-2005, nr. 358/1 en 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, 2004-2005, nr. 3-1259/1.

Aan die laatste voorwaarde is te dezen bij artikel 4 van het ontwerp voldaan.

Wat de eerste voorwaarde betreft, dient te worden vastgesteld dat het onderwerp van de Overeenkomst die kan worden gewijzigd en de bevoegdheden van de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten (hierna: ITSO) beperkt zijn en voldoende zijn omschreven in de Overeenkomst; er kan worden aangenomen dat de eventuele wijzigingen die volgens de procedure bedoeld in artikel XV van de Overeenkomst tot stand komen, geen essentiële bestanddelen van de Overeenkomst mogen betreffen, doch wel aanpassingen ervan, waarbij België, indien het niet akkoord gaat met een wijziging, krachtens de artikelen XIV en XV, e), van de Overeenkomst steeds over de mogelijkheid beschikt om zich terug te trekken uit de ITSO, waardoor de Overeenkomst drie maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving van die terugtrekking door de Depositaris, zou ophouden van toepassing te zijn op België. Ten slotte bepaalt artikel XV van de Overeenkomst op een precieze wijze de procedureregels volgens welke de wijzigingen worden aangebracht.

In die omstandigheden is het aanvaardbaar dat de wetgevende vergaderingen vooraf hun instemming betuigen met de wijzigingen van de Overeenkomst.

3. Het is ook mogelijk dat wijzigingen van de Overeenkomst worden aangenomen waarmee het Vlaams Parlement niet kan instemmen.

Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden de Vlaamse 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 voorgenomen wijziging van de Overeenkomst binnen een werkzame termijn aan het Parlement mede te delen [(4)].

---

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

4. De voorafgaande instemming met wijzigingen van een verdrag doet geen afbreuk aan 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. Artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de decreten verbindend zijn de tiende dag na die van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, tenzij zij een andere termijn bepalen. Volgens het Hof van Cassatie geldt de genoemde grondwetsbepaling naar analogie voor internationale verdragen, zodat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad [(5)].

Bijgevolg moeten de latere wijzigingen van de Overeenkomst in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

5. In het aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State bezorgde dossier ontbreekt de tekst van de Wijziging van artikel XII, onderdeel c, onder ii, van de overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten, aangenomen door de 31ste Assemblee van Partijen te Parijs op 23 maart 2007, dat bij artikel 3 van het ontwerp om instemming wordt voorgelegd. De tekst van die wijziging dient bij het ontwerp te worden gevoegd.

6. Het verdient aanbeveling om aan het bij het Vlaams Parlement in te dienen ontwerp een geconsolideerde versie te voegen van de Overeenkomst of om in de memorie van toelichting aan te geven op welk internetadres zulk een versie te vinden is.

7. Krachtens artikel XX, b), van de Overeenkomst zijn de Engelse, de Franse en de Spaanse tekst ervan gelijkelijk authentiek. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier is enkel een Nederlandse vertaling gevoegd van de

---

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

wijzigingen van de Overeenkomst. Het is raadzaam, teneinde de leden van het Vlaams Parlement volledig voor te lichten over de juiste draagwijdte van de wijzigingen waarmee om instemming wordt gevraagd, ook de Franse en/of de Engelse authentieke versie bij het ontwerp te voegen.

8. Het kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden vindt geen toepassing op de vertegenwoordiging, de standpuntbepaling en het stemgedrag van België binnen de ITSO, nu die organisatie niet is vermeld in de bijlage bij dat kaderakkoord. De betrokken overheden zullen derhalve op dit vlak in een specifieke regeling moeten voorzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN P. LEMMENS