

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.098/VR
VAN 13 OKTOBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, verenigde kamers, op 29 juli 2009 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen in Monaco op 14 april 2005", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen te Monaco op 14 april 2005 (hierna: het Protocol). De wijzigingen hebben onder meer betrekking op de omschrijving van de doelstellingen van de Internationale Hydrografische Organisatie (hierna: IHO), op de interne organisatie van die instelling, op de besluitvorming erin, op het lidmaatschap ervan en op de wijziging en de opzegging van het genoemde verdrag.

BEVOEGDHEID

2. De Werkgroep Gemengde Verdragen van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid kwam tijdens haar vergadering van 28 april 2009 tot de conclusie dat het Protocol een gemengd verdrag is dat zowel door de federale wetgever als door de gewestwetgevers dient te worden goedgekeurd. Het Protocol bevat effectief bepalingen die aansluiten bij, enerzijds, gewestelijke bevoegdheden, met name inzake openbare werken en vervoer¹, en, anderzijds, bij de federale bevoegdheid inzake de reglementering van het verkeer en het vervoer², inzonderheid inzake de veiligheid van het scheepvaartverkeer.

Krachtens het bij artikel 2 van het Protocol gewijzigde artikel II, c, van het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie (hierna: het IHO-Verdrag) heeft de IHO ook als doelstelling "de mondiale vaardigheden, capaciteit, opleiding, wetenschap en technieken op het gebied van de hydrografie te verbeteren". Gelet op de formulering van die bepaling is het niet uitgesloten dat de IHO ook activiteiten kan ontplooien op het vlak van onderwijs en wetenschappelijk onderzoek³.

¹Zie artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2/, 3/, 4/ en 9/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

²Zie artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

³Zie in dit verband: *International Hydrographic Organization, About Us*,
E d u c a t i o n a n d T r a i n i n g
.../...

Gelet op de terzake bij artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van de Grondwet en bij artikel 6bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gemeenschappen toegekende bevoegdheden, dient het Protocol ook om instemming aan de gemeenschapswetgevers te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Krachtens artikel XXI, c, van het IHO-Verdrag, zoals gewijzigd bij artikel 18 van het Protocol, wordt een wijziging van het IHO-Verdrag die is aangenomen volgens de in artikel XXI ervan vervatte procedure, ten aanzien van alle lidstaten van de IHO van kracht drie maanden nadat de depositaris van het verdrag de kennisgevingen van de aanvaarding van de wijziging door twee derden van de lidstaten heeft ontvangen ⁴.

Die bepaling heeft als gevolg dat het Vlaamse Gewest door een wijziging aan het IHO-Verdrag is gebonden zonder dat het Vlaams Parlement ermee zijn instemming heeft kunnen verlenen, wat strijdt met artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op grond waarvan de betrokken parlementen hun instemming dienen te verlenen met verdragen betreffende de aangelegenheden waarvoor zij (mede) bevoegd zijn.

Het is evenwel mogelijk dat het Vlaams Parlement vooraf zijn instemming met een wijziging aan het IHO-Verdrag zou verlenen. Zowel het Hof van Cassatie ⁵ als de Raad van State, afdeling Wetgeving ⁶, aanvaarden dat de wetgevende vergaderingen

(http://www.iho.shom.fr/MISC/brochure/IHO_Brochure_English_2009.pdf).

⁴Zie de Franse en de Engelse (authentieke) tekst van die bepaling. De Nederlandse versie ervan, zoals die voorkomt in de vertaling die bij het ontwerp is gevoegd, is niet correct, wat dient te worden verholpen.

⁵Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808 en *J.T.* 1982, 565, noot van J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, *Arr. Cass.* 2002, 1169.

⁶Zie 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

.../...

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, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, 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.

Wat de eerste voorwaarde betreft, dient te worden vastgesteld dat het onderwerp van het IHO-Verdrag en de bevoegdheden van de IHO beperkt zijn en voldoende zijn omschreven in het IHO-Verdrag. Er kan bovendien worden aangenomen dat de eventuele wijzigingen die volgens de procedure als bedoeld in artikel XXI van het IHO-Verdrag tot stand komen, geen essentiële bestanddelen van dat verdrag mogen betreffen, doch wel aanpassingen ervan, waarbij België, indien het niet akkoord gaat met een wijziging, zich krachtens artikel XXII van het IHO-Verdrag kan terugtrekken uit de IHO. In die omstandigheden zou het aanvaardbaar zijn dat het Vlaams Parlement vooraf zijn instemming met wijzigingen aan het IHO-Verdrag verleent.

Om te voldoen aan de tweede voorwaarde zal het ontwerp dienen te worden aangevuld met een artikel waarin wordt bepaald dat de wijzigingen aan het IHO-Verdrag die met toepassing van artikel XXI ervan worden aangenomen, volkomen gevolg hebben.

4. Zelfs al zou aan het ontwerp een bepaling betreffende de voorafgaande instemming met verdragswijzigingen worden toegevoegd, dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat wijzigingen aan het IHO-Verdrag 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, dient het

voor Europa en de Sloakake, 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.

ontwerp te worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de verplichting voor de Regering om elke voorgenomen wijziging van het IHO-Verdrag binnen een werkzame termijn aan het Parlement mede te delen ⁷.

5. 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 verbindend zouden zijn.

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 ⁸.

Bijgevolg moeten de latere wijzigingen van het IHO-Verdrag die tot stand komen met toepassing van artikel XXI ervan, in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt. Niets belet evenwel dat bijvoorbeeld de federale overheid daarvoor zou instaan.

BIJZONDERE OPMERKING

6. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier is slechts een Nederlandse vertaling opgenomen van het protocol dat om instemming aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd. Het is raadzaam, teneinde de leden van het

⁷Indien het Vlaams Parlement met een wijziging van het Verdrag niet instemt, dient de Vlaamse Regering zich namens het Vlaamse Gewest (of de Vlaamse Gemeenschap - zie opmerking 2) te verzetten tegen die wijziging.

⁸Cass., 11 december 1953, *Arr. Verbr.* 1954, 252; Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808 en *J.T.* 1982, 565, noot van J. VERHOEVEN.

Parlement volledig voor te lichten over de juiste draagwijdte van dat protocol, de Franse en/of de Engelse authentieke versie ervan bij het ontwerp te voegen.

Ook zou een geconsolideerde versie van het IHO-Verdrag bij het ontwerp kunnen worden gevoegd of zou in de memorie van toelichting kunnen worden aangegeven op welk internetadres zulk een versie te vinden is.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, L. DETROUX,	staatsraden,
Mevrouw	H. COUSY, J. VELAERS, G. KEUTGEN, A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, G. VERBERCKMOES,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS