



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 54.691/4/VR  
du 20 janvier 2014

sur

un avant-projet de loi 'portant  
assentiment à la Convention  
établissant l'Institut  
international pour la  
démocratie et l'assistance  
électorale, faite à Stockholm le  
27 février 1995, telle  
qu'amendée le  
24 janvier 2006'

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 54.691/4/VR  
van 20 januari 2014

over

een voorontwerp van wet  
'houdende instemming met het  
Verdrag tot oprichting van het  
Internationaal Instituut voor  
democratie en verkiezings-  
ondersteuning, gedaan te  
Stockholm op  
27 februari 1995, zoals  
gewijzigd op 24 januari 2006'

Le 5 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours <sup>(\*)</sup>, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, faite à Stockholm le 27 février 1995, telle qu'amendée le 24 janvier 2006'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 14 janvier 2014. Les chambres réunies étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bernard BLERO et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2014.

-----  
<sup>(\*)</sup> Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Op 5 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen <sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tot oprichting van het Internationaal Instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd op 24 januari 2006'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 6 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 14 januari 2014. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2014.

-----  
<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

1. L'assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, fait à Stockholm le 27 février 1995, a déjà été examiné par la section de législation dans l'avis 27.476/4 donné le 20 avril 1998 demeuré sans suite.

Il est permis de considérer qu'un nouvel examen s'impose puisque, d'une part, la Convention a été modifiée le 24 janvier 2006 ainsi que cela résulte d'un tableau transmis par le délégué du ministre et, d'autre part, l'article 2 de l'avant-projet de loi d'assentiment a été augmenté d'un second alinéa, prévoyant une procédure d'assentiment anticipé.

2. Il résulte des documents transmis au Conseil d'État que le Groupe de Travail Traités mixtes s'interroge sur le caractère mixte de la Convention établissant l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale.

Il résulte de l'article II de la Convention, confirmé par l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi examiné, que les objectifs assignés à l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale relèvent non seulement des processus électoraux mais plus généralement de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme.

Comme l'a relevé l'Assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État,

« 6. Les droits de l'homme et la lutte contre les discriminations, qui en fait partie intégrante, ne forment pas une matière en soi mais relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou des entités fédérées, selon la compétence exercée<sup>1</sup> : comme l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'a maintes fois relevé et notamment dans son avis n° 40.691/AG du 11 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi précitée du 10 mai 2007,

'[t]ant la Cour d'arbitrage, que le Conseil d'État, section de législation, ont jugé qu'il appartenait à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, de concrétiser les

---

<sup>1</sup> Note de bas de page 13 de l'avis 48.892/AG : S. VAN DROOGHENBROECK et J. VELAERS, « La répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination », in C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (éds.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Bruxelles, La Charte, 2008, pp. 101-127 ; J. SAUTOIS et V. VAN DER PLANCKE, « Extension du domaine de la lutte contre les discriminations. Les nouvelles normes en Communauté française, en Région wallonne et en Région bruxelloise », in C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (éds.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, Bruxelles, La Charte, 2010, pp. 161-168 ; D. CUYPERS, « De nieuwe Vlaamse antidiscriminatiewetgeving », in C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (éds.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, op. cit., pp. 197-202.

droits fondamentaux définis par des normes supérieures<sup>2</sup>, dans les matières qui lui ont été attribuées<sup>3</sup> »<sup>4</sup>.

Si l'on prend en compte que l'Institut a plus précisément pour mission de promouvoir une amélioration des processus électoraux (article II.1.b) ainsi que le rôle des acteurs politiques et des médias en ce domaine (article II.2.c), il est manifeste qu'il s'agit d'un traité mixte, les autorités régionales étant concernées par le volet électoral notamment concernant les pouvoirs locaux (article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) tandis que les autorités communautaires sont impliquées dans le droit des médias (article 4, 6° et 6°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980), l'ensemble des entités fédérées étant impliquées dans le fonctionnement démocratique des institutions.

3. Le texte de la Convention soumis à la section de législation dans le dossier 27.476/4 était assorti d'un acte final, ce qui a amené celle-ci à inviter le législateur à porter également assentiment à cet acte final.

Dans l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, faite à Stockholm le 27 février 1995, telle qu'amendée le 24 janvier 2006, la Convention n'est pas suivie de l'Acte final.

Il convient cependant de le joindre au texte de la Convention<sup>5</sup>, d'y porter assentiment<sup>6</sup> ce qui suppose d'adapter en conséquence l'intitulé et l'article 2.

---

<sup>2</sup> Note de bas de page 14 de l'avis 48.892/AG : Note 18 dans l'avis cité : Cour d'arbitrage, n° 54/96, 3 octobre 1996, B.9 ; Cour d'arbitrage, n° 124/99, 25 novembre 1999, B.4.4 ; Cour d'arbitrage, n° 124/2000, 29 novembre 2000, B.4.2 ; pour les avis du Conseil d'État, voir notamment l'avis 25.131/VR des 18 novembre 1996 et 13 mai 1997 sur une proposition de décret 'garantissant le droit à la liberté d'information et à la diffusion d'informations brèves par les radiodiffuseurs', (*Doc. parl.*, Parl. fl., S.E. 1995, n° 82/2) ; avis n° 28.197/1 donné le 16 février 1999 sur un avant-projet, devenu la loi du 7 mai 1999, 'sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale' (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n°s 2057/1 et 2058/1) ; avis 30.462/2, donné le 16 novembre 2000 sur l'avant-projet devenu la loi du 25 février 2003 'tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme' (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1341/1) ; avis 40.469/VR donné le 22 juin 2006 sur un avant-projet de loi 'visant à autoriser l'accès des chiens d'assistance aux lieux ouverts au public' et sur un accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française 'concernant l'accès des chiens d'assistance aux lieux ouverts au public' ; avis 40.620/VR et 40.621/VR donné à la même date sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public' et un avant-projet de décret 'relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'.

<sup>3</sup> Note de bas de page 15 de l'avis 48.892/AG : Avis n° 40.691/AG du 11 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2720/1, § 8.1, pp. 84-86.

<sup>4</sup> Avis 48.892/AG donné le 7 décembre 2010 sur une proposition de loi 'visant à créer un Centre de promotion de la diversité linguistique' (déposée par M. D. DUCARME et consorts) (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-435/2).

<sup>5</sup> Pour la bonne information des membres des Chambres législatives, il convient d'également déposer le texte initial de la Convention établissant l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, lequel est toutefois remplacé par celui auquel les Chambres législatives sont invitées à assentir, et la déclaration mentionnée au point VI

4. En vertu de l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet de loi « [les] amendements à la Convention, qui seront adoptés en application de l'article XIV de la Convention, sortiront leur plein et entier effet ».

À propos de la figure de l'assentiment anticipé, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a notamment observé à l'occasion du traité de Lisbonne :

« Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment <sup>7</sup>. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation <sup>8</sup>.

Tant la Cour de cassation <sup>9</sup> que la section de législation du Conseil d'État <sup>10</sup> admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification 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 que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures

---

de l'acte final et qui a été adoptée par la Conférence sur l'établissement de l'Institut International pour la Démocratie et l'assistance électorale le 27 février 1995.

<sup>6</sup> L'assentiment à l'acte final couvre la déclaration qui y est annexée. Voir l'avis 38.147/4 donné le 16 mars 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 20 janvier 2006 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Canada, les Gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le Gouvernement du Japon, le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la Station spatiale internationale civile, fait à Washington D.C. le 29 janvier 1998' (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 1218/1, pp. 37-41) et l'avis 50.858/4 donné le 6 février 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 26 avril 2012 'portant assentiment à la Convention sur la protection du patrimoine culture subaquatique, adoptée le 2 novembre 2001 et faite à Paris le 6 novembre 2001' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 554, p. 7).

<sup>7</sup> *Note de bas de page 57 de l'avis cité* : Voir les textes applicables sous le n° 23 [...].

<sup>8</sup> *Note de bas de page 58 de l'avis cité* : La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>9</sup> *Note de bas de page 59 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.

<sup>10</sup> *Note de bas de page 60 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis n° 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 I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); l'avis n° 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. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); l'avis n° 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).

modifications<sup>11</sup> et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications »<sup>12</sup>.

L'article XIV de la Convention permet de modifier celle-ci sans aucune limite. Il apparaît dès lors que les Chambres législatives ne sont pas à même de connaître les limites des futures modifications, si bien que les conditions ne sont pas réunies.

L'article 2, alinéa 2, sera omis.

De même, les Chambres législatives ne peuvent être invitées à donner leur assentiment à l'article XIV de ce traité international dans la mesure où il constituerait un assentiment préalable à d'éventuels amendements qui lui seraient ultérieurement apportés par une majorité des deux-tiers des États parties<sup>13</sup>.

\*

---

<sup>11</sup> *Note de bas de page 61 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

<sup>12</sup> Avis 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', observation 28, pp. 355 et 356 (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 568/1, pp. 334-371).

<sup>13</sup> Voir l'avis 52.721/VR donné le 11 février 2013 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Iraq, d'autre part, fait à Bruxelles le 11 mai 2012' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2037/1, pp. 77-80).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De afdeling Wetgeving heeft de instemming met het Verdrag tot oprichting van het Internationaal instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, reeds onderzocht in advies 27.476/4, gegeven op 20 april 1998, dat zonder gevolg is gebleven.

Er mag worden gesteld dat een nieuw onderzoek noodzakelijk is daar, enerzijds, het Verdrag op 24 januari 2006 is gewijzigd, zoals blijkt uit een tabel die de gemachtigde van de minister heeft overgezonden, en daar, anderzijds, artikel 2 van het voorontwerp van goedkeuringswet is uitgebreid met een tweede lid dat voorziet in een procedure van voorafgaande instemming.

2. Uit de documenten die aan de Raad van State zijn overgezonden, blijkt dat de werkgroep Gemengde Verdragen bedenkingen heeft bij het gemengde karakter van het Verdrag tot oprichting van het Internationaal instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning.

Uit artikel II van het Verdrag blijkt, zoals in de memorie van toelichting van het voorliggende voorontwerp wordt bevestigd, dat de doelstellingen die het Internationaal instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning nastreeft, niet alleen de verkiezingsprocessen betreffen maar meer in het algemeen de bevordering van de democratie en van de mensenrechten.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft het volgende opgemerkt:

“6. De rechten van de mens en de bestrijding van vormen van discriminatie, die daarvan wezenlijk deel uitmaakt, vormen geen zelfstandige aangelegenheid, maar ressorteren onder de federale overheid of onder de deelentiteiten, naargelang van de uitgeoefende bevoegdheid<sup>1</sup>: de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft meermaals, waaronder in haar advies nr. 40.691/AV van 11 juli 2006 omtrent een voorontwerp dat de voornoemde wet van 10 mei 2007 is geworden, opgemerkt :

---

<sup>1</sup> Voetnoot 13 van het geciteerde advies: S. VAN DROOGHENBROECK en J. VELAERS, « La répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination », in C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK (uitg.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Brussel, La Charte, 2008, 101-127; J. SAUTOIS en V. VAN DER PLANCKE, « Extension du domaine de la lutte contre les discriminations. Les nouvelles normes en Communauté française, en Région wallonne et en Région bruxelloise », in C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK (uitg.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, Brussel, La Charte, 2010, 161-168; D. CUYPERS, "De nieuwe Vlaamse antidiscriminatiewetgeving", in C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK (uitg.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, op. cit., 197-202.

‘Zowel het Arbitragehof, als de Raad van State, afdeling wetgeving, hebben geoordeeld dat het elke wetgever, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, toekomt om door hogere rechtsnormen<sup>2</sup> omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren’<sup>3 4</sup>.

Indien in aanmerking genomen wordt dat het Instituut meer bepaald een verbetering van de verkiezingsprocessen moet stimuleren (artikel II.1.b) alsook de rol van de politieke hoofdrolspelers en van de media ter zake moet vergroten (artikel II.2.c), is het duidelijk dat het om een gemengd verdrag gaat: de gewestelijke overheden zijn er immers bij betrokken via het gedeelte inzake de verkiezingen, inzonderheid inzake de plaatselijke overheden (artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), terwijl het mediarecht de gemeenschapsinstanties erbij betreft (artikel 4, 6° en 6°bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en de democratische werking van de instellingen alle deelentiteiten aangaat.

3. Bij de tekst van het Verdrag die in dossier 27.476/4 aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, was een slotakte gevoegd; de afdeling Wetgeving heeft de wetgever aangemaand om ook instemming met die slotakte te verlenen.

In het voorontwerp van wet tot instemming met het Verdrag tot oprichting van het Internationaal instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd op 24 januari 2006, was de slotakte niet bij het Verdrag gevoegd.

---

<sup>2</sup> Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Voetnoot 18 in het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, B.9; Arbitragehof, nr. 124/99, 25 november 1999, B.4.4; Arbitragehof, nr. 124/2000, 29 november 2000, B.4.2; voor adviezen van de Raad van State, zie onder meer advies 25.131/VR van 18 november en 13 mei 1997 over een voorstel van decreet ‘houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichten door de omroepen’ (*Parl.St.*, VI. P., B.Z. 1995, nr. 82/2); advies 28.197/1 over een voorontwerp van wet, dat heeft geleid tot de wet van 7 mei 1999, ‘op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid’ (*Gedr.St. Kamer*, 1998-1999, nrs. 2057/1 et 2058/1); advies 30.462/2, gegeven op 16 november 2000 over een voorontwerp, dat heeft geleid tot de wet van 25 februari 2003, ‘ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding’ (*Gedr.St. Senaat*, 1998-1999, nr. 1341/1); advies 40.469/VR gegeven op 22 juni 2006 over een voorontwerp van wet ‘houdende toelating van de assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen’ en samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Vlaamse gemeenschap, het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ‘betreffende de toegang van assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen’; adviezen 40.620/VR en 40.621/VR gegeven op dezelfde datum over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘relatif à l’accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d’assistance des établissements et installations destinés au public’ en een voorontwerp van decreet ‘relatif à l’accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d’assistance des établissements et installations destinés au public dans les matières régées en vertu de l’article 138 de la Constitution’.

<sup>3</sup> Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Advies nr. 40.691/AV van 11 juli 2006 omtrent een voorontwerp dat geworden is de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St. Kamer* 2006-2007, nr. 51-2720/1, punt 8.1, 84-86.

<sup>4</sup> Advies 48.892/AV, op 7 december 2010 gegeven over een voorstel van wet ‘tot oprichting van een Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid’ (ingediend door de heer D. DUCARME c.s.) (*Parl.St. Kamer* 2010-11, nr. 53-435/2).

Die slotakte moet echter bij de tekst van het Verdrag worden gevoegd<sup>5</sup> en er moet mee worden ingestemd,<sup>6</sup> wat meebrengt dat het opschrift en artikel 2 dienovereenkomstig worden aangepast.

4. Artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp van wet luidt als volgt: “[d]e wijzigingen van [het Verdrag], die overeenkomstig artikel XIV van [het Verdrag] aangenomen zullen worden, zullen volkomen gevolg hebben”.

In verband met de rechtsfiguur van de voorafgaande instemming heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon met name het volgende opgemerkt:

“Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd.<sup>7</sup> De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moet worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.<sup>8</sup>

Zowel het Hof van cassatie<sup>9</sup> als de afdeling wetgeving van de Raad van State<sup>10</sup> aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen

---

<sup>5</sup> Ter kennisgeving aan de leden van de Wetgevende Kamers moet ook de oorspronkelijke tekst van het Verdrag tot oprichting van het Internationaal instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning worden overgelegd, alhoewel die is vervangen door de tekst waarmee de Wetgevende Kamers verzocht worden kun instemming te verlenen, alsook de verklaring die in punt VI van de slotakte is vermeld en die op 27 februari 1995 in de Conferentie over de oprichting van het Internationaal instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning is aangenomen.

<sup>6</sup> De instemming met de slotakte is mede van toepassing op de erbij gevoegde verklaring. Zie advies 38.147/4, op 16 maart 2005 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 20 januari 2006 ‘houdende instemming met het Verdrag tussen de Regering van Canada, de Regeringen van de lidstaten van het Europees Ruimte-Agentschap, de Regering van Japan, de Regering van de Russische Federatie en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika inzake de samenwerking op het gebied van het Civiele Internationale Ruimtestation, gedaan te Washington D.C. op 29 januari 1998’ (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 1218/1, 37-41) en advies 50.858/4, op 6 februari 2012 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 26 april 2012 ‘houdende instemming met het Verdrag ter bescherming van het cultureel erfgoed onder water, aangenomen op 2 november 2001 en opgemaakt te Parijs op 6 november 2001’ (*Parl.St. W. Parl.* 2011-12, nr. 554, 7).

<sup>7</sup> Voetnoot 57 van het geciteerde advies: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 (...).

<sup>8</sup> Voetnoot 58 van het geciteerde advies: De meeste “overbruggingsclausules” bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>9</sup> Voetnoot 59 van 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.

<sup>10</sup> Voetnoot 60 van het geciteerde advies: Zie o.m. advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan 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,

instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. 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: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen<sup>11</sup> en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen”.<sup>12</sup>

Artikel XIV van het Verdrag maakt het mogelijk het Verdrag zonder beperkingen te wijzigen. Derhalve is duidelijk dat de Wetgevende Kamers geen kennis kunnen hebben van de beperkingen van de toekomstige wijzigingen zodat aan de voorwaarden niet is voldaan.

Artikel 2, tweede lid, moet worden weggelaten.

De Wetgevende Kamers kan evenmin gevraagd worden instemming te verlenen met artikel XIV van dat internationaal verdrag in zoverre het zou betekenen dat voorafgaand wordt ingestemd met eventuele wijzigingen die later door een tweederdemeerderheid van de lidstaten zouden worden aangebracht.<sup>13</sup>

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

---

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).

<sup>11</sup> Voetnoot 61 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

<sup>12</sup> Advies 44.028/AV, op 29 januari 2008 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007’, opmerking 28, pp. 355-356 (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 334-371).

<sup>13</sup> Zie advies 52.721/VR, op 11 februari 2013 gegeven over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de Republiek Irak, anderzijds, gedaan te Brussel op 11 mei 2012’ (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2037/1, 77-80).