



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.083/VR
van 24 maart 2015

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het
Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblee,
ondertekend te Brussel op 20 januari 2015'

Op 6 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblée, ondertekend te Brussel op 20 januari 2015’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 10 maart 2015. 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, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Dries VAN EECKHOUTTE en Tim CORTHAUT, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 maart 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 85bis.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming, vanwege de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, met het Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden ‘over de Benelux Interparlementaire Assemblée’, ondertekend te Brussel op 20 januari 2015 (artikel 2) en met het Protocol, gesloten tussen dezelfde partijen, ‘tot aanvulling van het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblée’, ondertekend te ’s Gravenhage op 3 februari 1958 (artikel 3).

Het aan het Vlaams Parlement om instemming voor te leggen verdrag (hierna: het verdrag) regelt de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheden en de werkwijze van de Benelux Interparlementaire Assemblée, dat het nieuwe parlementaire adviesorgaan van de Benelux wordt. Het verdrag komt in de plaats van de Overeenkomst van 5 november 1955 ‘nopens de instelling van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad’.

Het om instemming voorgelegde protocol regelt de immuniteiten van de leden van de Benelux Interparlementaire Assemblée.

BEVOEGDHEID

3. Het verdrag is onderzocht door de werkgroep gemengde verdragen, die terecht heeft geoordeeld dat het om een gemengd verdrag gaat, waarmee zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten moeten instemmen. De aangelegenheden waarover de Benelux Interparlementaire Assemblée zich kan buigen (artikel 3 van het verdrag), hebben immers zowel betrekking op de bevoegdheden van de federale overheid als op de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Overigens voorziet artikel 2 van het verdrag voortaan uitdrukkelijk ook in Belgische leden die worden gekozen uit en aangewezen door de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

4. In artikel 3 van het ontwerp van instemmingsdecreet wordt bepaald dat het Protocol ‘tot aanvulling van het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblee’, ondertekend te ’s Gravenhage op 3 februari 1958, volkomen gevolg zal hebben. In artikel 16, lid 4, van het verdrag wordt bepaald dat het Protocol van 3 februari 1958 ‘tot aanvulling van de Overeenkomst nopens de instelling van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad’ van kracht blijft, maar wordt het opschrift ervan gewijzigd en wordt de geldingsduur ervan geregeld.

Het protocol van 3 februari 1958 heeft reeds de vereiste parlementaire instemming bekomen bij de wet van 15 juni 1959 ‘houdende goedkeuring van het protocol tussen België, Luxemburg en Nederland tot aanvulling van de op 5 [n]ovember 1955 te Brussel gesloten overeenkomst nopens de instelling van een raadgevende interparlementaire Beneluxraad, ondertekend op 3 [f]ebruari 1958, te ’s Gravenhage’. Het protocol, dat toepassing blijft vinden, is derhalve reeds geldig in de interne rechtsorde opgenomen.

Desondanks wordt opnieuw ingestemd met het protocol. Dat wordt in de memorie van toelichting als volgt verantwoord:

“Gelet op de samenhang tussen het Protocol en het nieuwe Verdrag, en op het feit dat dit Protocol nooit aan het Vlaams Parlement is voorgelegd, werd in het instemmingsdecreet een artikel 3 opgenomen waarin het – onder zijn nieuwe naam – uitdrukkelijk ter instemming wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement.”

Aangezien in artikel 16, lid 4, van het verdrag enkel het opschrift van het protocol van 3 februari 1958 wordt gewijzigd en wordt bepaald dat het protocol van kracht blijft tijdens de geldingsduur van het verdrag, dient met dit protocol, dat reeds geldig is in de interne rechtsorde, niet meer te worden ingestemd. Artikel 3 van het ontwerp kan derhalve achterwege worden gelaten.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

Artikel 2

5. Artikel 2, lid 2, a), van het verdrag voorziet voor de vertegenwoordiging van België in de Benelux Interparlementaire Assemblee in eenentwintig leden “gekozen uit en aangewezen door het federale Parlement en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen van het Koninkrijk België”. Het verdrag bepaalt evenwel niets over de verdeling van die eenentwintig leden over die parlementen.

Overeenkomstig artikel 92bis, § 4bis, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zal met betrekking tot de Belgische vertegenwoordiging in de Benelux Interparlementaire Assemblee een samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten. Aangezien de genoemde leden worden gekozen uit en aangewezen door de onderscheiden parlementen, zodat het gaat om de uitoefening van de prerogatieven van de betrokken

parlementen, dient het samenwerkingsakkoord de vorm aan te nemen van een interparlementair samenwerkingsakkoord.

De Algemene Vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in advies 48.754/AV/2-48.755/AV/2² het volgende opgemerkt omtrent het sluiten van interparlementaire samenwerkingsakkoorden:

(vertaling)

“7.2. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft deze kwestie opnieuw onderzocht en is van oordeel dat, zelfs indien het wenselijk is, ter wille van de rechtszekerheid en om alle controversen uit de weg te gaan, dat de bijzondere wetgever artikel 92bis van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aanvult teneinde aan de parlementaire vergaderingen uitdrukkelijk de bevoegdheid toe te kennen om onderling samenwerkingsakkoorden te sluiten, en dat hij het juridische regime ervan vaststelt,³ het begrip ‘bevoegde overheid’ die volgens paragraaf 1, tweede lid, eerste zin, van deze bepaling gemachtigd is om te onderhandelen en samenwerkingsakkoorden te sluiten, ruim genoeg is opdat daaronder de betrokken Parlementen kunnen worden begrepen⁴. Dat geldt in het bijzonder wanneer de aangelegenheid, zoals in dit geval, rechtstreeks verband houdt met de prerogatieven van de wetgevende macht.

7.3. Elk parlement zou van zijn kant de nadere regels voor het sluiten van zulk een akkoord moeten uitwerken.”

Volgens artikel 108, punt 3, eerste lid, van het reglement van het Vlaams Parlement van 17 juni 2014⁵ is het de voorzitter die na machtiging door het Bureau of het Uitgebreid Bureau namens het Vlaams Parlement een samenwerkingsakkoord sluit met andere wetgevende vergaderingen over aangelegenheden die onder de autonome beslissingsbevoegdheid van het Parlement vallen. Aangezien het samenwerkingsakkoord geen aangelegenheid betreft die

² Adv.RvS 48.754/AV/2-48.755/AV/2 van 15 december 2010 over voorontwerpen die respectievelijk hebben geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 maart 2011 ‘portant assentiment à l’accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d’un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne’ (*Parl.St. Fr. Gem.Parl.* 2010-11, nr. 163/1, (18) 26-27) en tot het de decreten van het Waalse Gewest van 31 maart 2011 ‘portant assentiment à l’accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d’un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne’ en ‘portant assentiment à l’accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d’un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne pour les matières visées à l’article 138 de la Constitution’ (*Parl.St. W.Parl.* 2010-11, nr. 347/1, (16) 19-20).

³ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: Zie het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (*Parl. St. Kamer* 2007-2008, nr. 52-1263/1), inzonderheid artikel 2, 1°, de toelichting erbij en de bespreking van artikel 2, 1°; deze voorgestelde bepaling strekt ertoe artikel 92bis, § 1, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan te vullen met een nieuw derde lid luidens hetwelk “Akkoorden als bedoeld bij het eerste lid die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de federale Wetgevende Kamers en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen bevoegd zijn, worden gesloten door de betrokken assemblees. Over de akkoorden wordt namens de betrokken assemblees onderhandeld door hun respectieve voorzitters.” In advies 44.784/AV, dat op 1 juli 2008 door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State gegeven is over dit wetsvoorstel, is geen enkel bezwaar geopperd tegen deze mogelijkheid van het sluiten van samenwerkingsakkoorden tussen parlementen wat hun eigen prerogatieven betreft (*ibid.*, nr. 52-1263/2).

⁴ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Zie in dat verband, naast de rechtsleer die geciteerd wordt in het genoemde advies 44.028/AV, ook: J. Poirier, “Le droit public belge surviva-t-il à sa contractualisation ? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev. Dr. ULB* 33 2006, 269.

⁵ <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014/g7-1.pdf>.

behoort tot de bevoegdheid van het Bureau van het Vlaams Parlement, zal het conform artikel 108, punt 3, tweede, vierde en zesde lid (gelezen in hun onderlinge samenhang), van het reglement van het Vlaams Parlement dienen te worden goedgekeurd door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Pierre LIÉNARDY