



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.307/4
du 17 mai 2016

advies 59.307/4
van 17 mei 2016

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à la Convention
établissant l'Institut
international pour la
Démocratie et l'Assistance
électorale, fait à Stockholm le
27 février 1995, tel que
modifié par le Conseil de
l'Institut international le
24 janvier 2006'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijke Gewest
'houdende instemming met de
Overeenkomst tot oprichting
van het Internationaal Instituut
voor Democratie en
Verkiezingsondersteuning,
gedaan te Stockholm op
27 februari 1995, zoals
gewijzigd door de Raad van
het Internationaal Instituut op
24 januari 2006'

Le 20 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, fait à Stockholm le 27 février 1995, tel que modifié par le Conseil de l'Institut international le 24 janvier 2006'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 mai 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mai 2016.

*

Op 20 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Overeenkomst tot oprichting van het Internationaal Instituut voor Democratie en Verkiezingsondersteuning, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd door de Raad van het Internationaal Instituut op 24 januari 2006'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is opgesteld door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 3 de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale,' entré en vigueur le 10 juin 2014, dispose comme suit :

« Art. 3. Chaque ministre et secrétaire d'État intègre la dimension de genre dans toutes les politiques, mesures et actions relevant de ses compétences. À cet effet :

1° il ou elle veille à la mise en œuvre des objectifs stratégiques fixés à l'article 2, paragraphe 1^{er}, et de l'intégration de la dimension du genre dans tous les nouveaux plans de gestion, dans tous les nouveaux contrats de gestion ainsi que dans tout autre instrument de planification stratégique des services publics bruxellois et des organismes d'intérêt public bruxellois qui relèvent de sa compétence. À cette fin, il ou elle approuve les indicateurs de genre pertinents permettant de mesurer le processus d'intégration de la dimension de genre et la réalisation des objectifs stratégiques ;

2° pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, il ou elle établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut régler le modèle de rapport d'évaluation de l'impact, dit 'test gender',

3° il ou elle veille, dans le cadre des procédures de passation des marchés publics et d'octroi de subsides, à la prise en compte de l'égalité des femmes et des hommes et à l'intégration de la dimension de genre ».

Le 24 avril 2014, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un arrêté 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', lequel est entré en vigueur le 10 juin 2014.

L'article 13 de cet arrêté dispose comme suit :

« Art. 13. § 1^{er}. Le rapport d'évaluation de l'impact sur les femmes et les hommes, appelé 'test genre', tel que défini à l'article 3, § 2 de l'ordonnance, est annexé au présent arrêté. Le 'test genre' est complété par les personnes qui rédigent une nouvelle réglementation. Cette personne peut être un collaborateur de cabinet ou un fonctionnaire de l'administration concernée.

§ 2. Le 'test genre' doit être complété avant la première mise à l'ordre du jour au Conseil des Ministres.

§ 3. Le résultat du test doit être considéré comme une évaluation indicative du projet.

§ 4. Le Ministre compétent veille à ce que le 'test genre' soit complété.

§ 5. En l'absence de 'test genre', un projet de réglementation ne peut être considéré comme complet et ne peut donc faire l'objet d'une discussion au Conseil des Ministres ».

En l'espèce, le dossier transmis au Conseil d'État ne contient aucun élément établissant que le « test genre » a été réalisé à propos du texte en projet, que ce soit avant ou après la délibération du Gouvernement relative à celui-ci, qui s'est tenue le 15 avril 2016.

Certes, au point C de son annexe qui fixe le modèle du « test genre », l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 précité exempte notamment du « test genre » « la réglementation d'approbation d'accords et de traités internationaux ». Toutefois, il n'en demeure pas moins que, même dans un cas d'exemption, le « test genre » doit être complété à tout le moins jusqu'à son point C.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller à l'accomplissement de la formalité prescrite.

EXAMEN DU TRAITÉ

1. La Convention à laquelle l'avant-projet d'ordonnance entend porter assentiment est assortie d'un acte final. Il convient d'y porter assentiment¹, ce qui suppose d'adapter en conséquence l'intitulé et l'article deux².

2. Le dossier communiqué à la section de législation du Conseil d'État ne contient pas les actes auxquels l'avant-projet prévoit d'assentir. En vue de permettre aux membres du Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur l'assentiment qu'il leur est demandé de donner, il conviendra de joindre une version française et néerlandaise de ces textes³.

¹ 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).

² Voir l'avis 54.691/VR donné le 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' (observation 3) (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1102/1, pp. 9-14) et, dernièrement, l'avis 58.373/4 donné le 18 novembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 3 mars 2016 'portant assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale et à l'Acte final, faits à Stockholm le 27 février 1995, tels qu'amendés le 24 janvier 2006' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 384/1).

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209.

3. L'article XIV de la Convention énonce :

« 1. Le présent Accord peut être modifié avec l'assentiment des deux tiers de tous les États parties. Le projet d'amendement doit être communiqué au moins huit semaines à l'avance.

2. Les changements entreront en vigueur dans les 30 jours suivant la date à laquelle les deux tiers des États parties ont fait savoir au Dépositaire qu'ils ont rempli les formalités requises par leur législation nationale en ce qui concerne lesdits amendements. Ceux-ci deviennent ainsi juridiquement contraignants pour tous les États membres ».

En vertu de cette disposition, les modifications à la Convention auxquelles deux tiers de tous les États parties ont donné leur assentiment « deviennent [...] juridiquement contraignantes pour tous les États membres », y compris ceux qui n'y auraient pas assenti.

En donnant son assentiment à une telle disposition, le législateur régional accepte que des modifications auxquelles il n'a pas porté assentiment puissent lier la Région de Bruxelles-Capitale. Dans cette mesure, il porte assentiment aux amendements futurs qui seraient apportés à la Convention dans le respect de la procédure qu'elle prescrit.

Dans l'avis 52.721/VR donné le 5 février 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2013 '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', la section de législation a observé ce qui suit à propos d'une disposition de l'accord susceptible d'être comprise comme confiant à un « Conseil de coopération le pouvoir de décider lui-même de l'élargissement du champ d'application de la coopération telle qu'existante » :

« Certes, ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a déjà souligné par le passé, il n'est pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures d'un traité international, pour autant que certaines conditions soient remplies. Comme l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'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 ⁴. 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 ⁵.

Tant la Cour de cassation ⁶ que la section de législation du Conseil d'État ⁷ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur

⁴ Note de bas de page 1 de l'avis 52.721/VR : Note de bas de page 57 de l'avis cité : Voir les textes applicables sous le n° 23 [...].

⁵ Note de bas de page 2 de l'avis 52.721/VR : 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.

⁶ Note de bas de page 3 de l'avis 52.721/VR : 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.

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 modifications⁸ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications⁹.

Les termes 'élargissement du champ d'application de la coopération', figurant à l'article 119, paragraphe 2, deuxième phrase, de l'accord, manquent toutefois de la précision suffisante pour permettre de considérer la disposition comme admissible au regard des principes pré-rappelés.

Dès lors, si cette seconde lecture correspond à la volonté des parties à l'accord, les Chambres législatives ne peuvent être invitées à donner leur assentiment à l'article 119, paragraphe 2, deuxième phrase, de cet accord dans la mesure où il constituerait un assentiment préalable à d'éventuels amendements qui lui seraient ultérieurement apportés par le Conseil de coopération »¹⁰.

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

Il s'ensuit que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut être invité à donner son assentiment à l'article XIV de la Convention 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 parties¹¹.

⁷ Note de bas de page 4 de l'avis 52.721/VR : Note de bas de page 60 de l'avis cité : Voir notamment l'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 I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998' (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'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. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 575/1, p. 10) ; l'avis 36.170/1 donné le 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).

⁸ Note de bas de page 5 de l'avis 52.721/VR : Note de bas de page 61 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

⁹ Note de bas de page 6 de l'avis 52.721/VR : 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, n° 568/1, pp. 334-371) ; voir également l'avis 51.151/VR donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012' (*Doc. parl.*, Sénat, session 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 38 à 42), sous « Observations générales », le point 1.2.

¹⁰ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2037/1, pp. 77-80.

¹¹ Voir dans le même sens l'avis 54.691/4 précité, l'avis 56.825/3 donné le 16 décembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 26 juin 2015 'houdende instemming met het verdrag tot oprichting van het Internationaal Instituut voor Democratie en Verkiezingsondersteuning, en de slotakte, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd op 24 januari 2006' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 320/1, pp. 27-73), ainsi que l'avis 58.373/4 précité. La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis 56.732/4 donné le 12 novembre 2014 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'portant assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, faite à Stockholm le

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

L'avant-projet d'ordonnance n'appelle aucune observation.

*

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

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In artikel 3 van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, dat op 10 juni 2014 in werking is getreden, wordt het volgende bepaald:

“Art. 3. Elke minister en staatssecretaris integreert de genderdimensie in alle beleidslijnen, maatregelen en acties die onder zijn bevoegdheden vallen. Daartoe:

1° waakt hij of zij over de tenuitvoerlegging van de in artikel 2, § 1, bepaalde strategische doelstellingen en van de integratie van de genderdimensie in alle nieuwe beheersplannen, in alle nieuwe beheerscontracten en in elk ander instrument voor strategische planning van de Brusselse overheidsdiensten en de Brusselse instellingen van openbaar nut die onder zijn bevoegdheid vallen. Daartoe keurt hij of zij de relevante genderindicatoren goed die het mogelijk maken om het proces van de integratie van de genderdimensie en de realisatie van de strategische doelstellingen te meten;

2° stelt hij of zij voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan het model-evaluatieverslag van de impact, ‘gendertest’ genaamd regelen;

3° waakt hij of zij, in het kader van de procedures voor de toekenning van overheidsopdrachten en de toekenning van subsidies, over het in aanmerking nemen van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de integratie van de genderdimensie”.

Op 24 april 2014 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een besluit ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ vastgesteld, dat op 10 juni 2014 in werking is getreden.

Artikel 13 van dat besluit luidt als volgt:

“Art. 13. § 1. Het evaluatierapport over de impact op vrouwen en mannen, de ‘gendertest’, zoals bepaald in artikel 3, § 2 van de ordonnantie wordt in bijlage van dit besluit gevoegd. De ‘gendertest’ wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen. Die persoon kan een kabinetsmedewerker zijn of een ambtenaar van het betrokken bestuur.

§ 2. De ‘gendertest’ wordt ingevuld voor de eerste toevoeging aan de agenda in de Ministerraad.

§ 3. Het resultaat van de test dient beschouwd te worden als een indicatieve meting van het project.

§ 4. De bevoegde Minister zorgt ervoor dat de ‘gendertest’ ingevuld wordt.

§ 5. Bij gebrek aan een ‘gendertest’ kan een ontwerp van reglementering niet als volledig worden beschouwd en kan [het] dus geen voorwerp uitmaken van een beraadslaging binnen de Ministerraad.”

In casu bevat het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden geen enkel element waaruit blijkt dat de “gendertest” uitgevoerd zou zijn met betrekking tot de ontworpen regeling, noch vóór noch na de beraadslaging hierover binnen de regering, die op 15 april 2016 plaatsgehad heeft.

Weliswaar wordt in punt C van de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014, waarin het model van de “gendertest” wordt vastgesteld, onder andere “[d]e wettelijke bepaling ter goedkeuring van akkoorden en internationale verdragen” vrijgesteld van de “gendertest”. Niettemin moet de “gendertest” zelfs in het geval van een vrijstelling op zijn minst tot aan punt C ervan worden ingevuld.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

1. Bij het Verdrag waaraan bij het voorontwerp van ordonnantie instemming wordt verleend, is een slotakte gevoegd. Aan die slotakte behoort instemming te worden verleend,¹ wat meebrengt dat het opschrift en artikel 2 dienovereenkomstig moeten worden aangepast.²

2. In het dossier dat aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State bezorgd is, ontbreken de regelgevende teksten waarmee men met het voorontwerp wil instemmen. Om ervoor te zorgen dat de leden van het parlement zich met kennis van zaken kunnen uitspreken

¹ 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).

² Zie advies 54.691/VR, op 20 januari 2014 gegeven 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’ (opmerking 3) (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1102/1, 9-14) en laatst advies 58.373/4 op 18 november 2015 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot Waals decreet van 3 maart 2016 ‘houdende instemming met de Overeenkomst tot oprichting van het Internationaal Instituut voor Democratie en Verkiezingsondersteuning en met de slotakte, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd op 24 januari 2006’ (*Parl.St.* W.Parl. 2015-16, nr. 384/1).

omtrent de instemming die zij zouden moeten verlenen, dient een Nederlandse en een Franse versie van die teksten bij het ontwerp te worden gevoegd.³

3. Artikel XIV van het Verdrag luidt (vertaling):

“1. Dit Verdrag kan worden gewijzigd bij een besluit van twee derde van de Partijen bij het Verdrag. Een wijzigingsvoorstel wordt ten minste acht weken van tevoren rondgezonden.

2. Wijzigingen worden van kracht dertig dagen na de datum waarop twee derde van de Partijen de depositaris ervan in kennis hebben gesteld dat zij de op grond van hun nationale wetgeving vereiste formaliteiten met betrekking tot de wijzigingen hebben vervuld. De wijziging is dan bindend voor alle Leden.”

Op grond van die bepaling worden de wijzigingen aan het Verdrag waarmee twee derde van alle partijen hebben ingestemd, “bindend voor alle Leden”, ook voor die welke er niet mee ingestemd zouden hebben.

Wanneer de ordonnantiegever met een dergelijke bepaling instemt, aanvaardt hij dat de wijzigingen waarmee hij niet uitdrukkelijk ingestemd heeft, bindend kunnen zijn voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit komt erop neer dat de ordonnantiegever instemming verleent met de toekomstige wijzigingen die met naleving van de in het Verdrag voorgeschreven procedure daarin worden aangebracht.

In advies 52.721/VR, op 5 februari 2013 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2013 ‘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’ heeft de afdeling Wetgeving in verband met een bepaling van het Verdrag die aldus geïnterpreteerd kon worden dat aan een “samenwerkingsraad de bevoegdheid [wordt verleend] om zelf te beslissen over de uitbreiding van het toepassingsgebied van de thans geldende samenwerking” de volgende opmerking geformuleerd:

“Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden reeds onderstreept heeft, is het voor de wetgever weliswaar niet onmogelijk om met zulke toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, op voorwaarde dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verband met het Verdrag van Lissabon inzonderheid 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.’⁴ De omstandigheid

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 209.

⁴ *Voetnoot 1 van advies 52.721/VR: Voetnoot 57 van het geciteerde advies*: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 23 [...].

dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.⁵

Zowel het Hof van Cassatie⁶ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁷ 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 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 wijzigingen⁸ kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen⁹ instemmen'.

De bewoordingen 'uitbreiding van de samenwerking' in artikel 119, lid 2, tweede zin, van de overeenkomst zijn evenwel niet voldoende duidelijk om ervan uit te kunnen gaan dat deze bepaling toelaatbaar is in het licht van de voornoemde beginselen.

Indien deze tweede lezing derhalve beantwoordt aan de bedoeling van de partijen bij de overeenkomst, kunnen de wetgevende kamers niet verzocht worden in te stemmen met artikel 119, lid 2, tweede zin, van deze overeenkomst, in zoverre het dan zou gaan om een voorafgaande instemming met mogelijke amendementen die in een later stadium daarin zouden worden aangebracht door de samenwerkingsraad."¹⁰

Artikel XIV van het Verdrag maakt het mogelijk het Verdrag zonder beperkingen te wijzigen. Derhalve is duidelijk dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement geen kennis kan hebben van de beperkingen van de toekomstige wijzigingen zodat aan de voorwaarden niet is voldaan.

⁵ Voetnoot 2 van advies 52.721/VR: 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.

⁶ Voetnoot 3 van advies 52.721/VR: 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.

⁷ Voetnoot 4 van advies 52.721/VR: Voetnoot 60 van het geciteerde advies: Zie o.m. advies 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).

⁸ Voetnoot 5 van advies 52.721/VR: Voetnoot 61 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

⁹ Voetnoot 6 van advies 52.721/VR: Advies 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot 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, blz. 355 en 356 (Parl.St. Senaat 2007-08, nr. 568/1, 334-371); zie eveneens advies 51.151/VR, op 3 april 2012 gegeven over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 20 juni 2012 'houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012' (Parl.St. Senaat 2011-2012, nr. 5-1598/1, 38 tot 42), onder "Algemene opmerkingen", punt 1.2.

¹⁰ Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 2037/1, 77-80.

Daaruit volgt dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement niet gevraagd kan worden instemming te verlenen met artikel XIV van het verdrag in zoverre het zou betekenen dat voorafgaand wordt ingestemd met eventuele wijzigingen die later door een tweederdemeerderheid van de lidstaten zouden worden aangebracht.¹¹

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Het voorontwerp van ordonnantie geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT

¹¹ Zie in dezelfde zin het voornoemde advies 54.691/4, advies 56.825/3, op 16 december 2014 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 26 juni 2015 'houdende instemming met het verdrag tot oprichting van het Internationaal Instituut voor Democratie en Verkiezingsondersteuning, en de slotakte, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd op 24 januari 2006' (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 320/1, 27-73) en het voornoemde advies 58.373/4. De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in advies 56.732/4, op 12 november 2014 gegeven over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde Verdrag en in advies 58.193/4, op 14 oktober 2015 gegeven over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde Verdrag.