

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.408/1
VAN 13 NOVEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 30 oktober 2008 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, en het facultatief protocol bij het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, opgemaakt in New York op 13 december 2006", heeft het volgende advies gegeven:

1. Overeenkomstig artikel 47, lid 3, van het verdrag waarmee instemming wordt beoogd (hierna: het verdrag), is niet uitgesloten dat de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag zouden worden gewijzigd zonder dat de bevoegde Belgische parlementen zich daarover kunnen uitspreken en uitdrukkelijk met die wijzigingen instemmen.

1.1. Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet dient echter ook met deze wijzigingen te worden ingestemd door het Vlaams Parlement. Er bestaat evenwel geen beletsel tegen om deze instemming, onder bepaalde voorwaarden, vooraf te geven⁽¹⁾. Wat dit laatste betreft, kan worden verwezen naar advies 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005⁽²⁾, waarin de Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, het volgende heeft opgemerkt:

"Zowel het Hof van Cassatie⁽³⁾ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁽⁴⁾ aanvaardden 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

(1) Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen, D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, "Wijziging zkt. instemming", *T.v.W.*, 2007, 3-27.

(2) Advies over onder meer een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 23 juni 2005 houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004, *Parl. St.*, B. H. Parl., 2004-2005, nr. A-128/1.

(3) *Voetnoot 35 uit 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.

(4) *Voetnoot 36 uit het geciteerde advies*: Zie o.m. advies nr. 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).

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: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen ⁽⁵⁾ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen".

In dit geval wordt in artikel 47, lid 3, van het verdrag het toepassingsgebied van de bijzondere regeling omschreven en wordt duidelijk aangegeven wanneer de betrokken wijzigingen van kracht worden.

Er kan bijgevolg worden aangenomen dat het Vlaams Parlement principieel kan worden gevraagd vooraf zijn instemming te verlenen met de betrokken wijzigingen. Overeenkomstig de hiervoor in herinnering gebrachte beginselen dient de decreetgever evenwel uitdrukkelijk te bepalen dat hij instemt met die wijzigingen en moet het ontwerp dienovereenkomstig worden aangevuld.

1.2. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van de genoemde bepalingen, wijzigingen in de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag aangenomen kunnen worden 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 Vlaamse Regering om elke wijziging van de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag binnen een werkzame termijn aan het parlement mee te delen ⁽⁶⁾.

1.3. Een andere vraag die moet worden onderzocht, betreft de bekendmaking van de wijzigingen die volgens de thans onderzochte procedure zouden worden aangebracht in de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag.

⁽⁵⁾ Voetnoot 37 uit het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

⁽⁶⁾ Indien het Vlaams Parlement niet met een wijziging van de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag instemt, dient de Vlaamse Regering zich namens het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap te verzetten tegen die wijziging.

De voorafgaande instemming met zulke wijzigingen houdt geen afwijking in van de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet, 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. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad ⁽⁷⁾.

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het verdrag zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt ⁽⁸⁾.

Bijgevolg moeten latere wijzigingen van de artikelen 34, 38, 39 of 40 van het verdrag in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

2. Het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het facultatief protocol bij dat verdrag zijn twee verschillende verdragsteksten. De instemming met elke tekst dient in twee afzonderlijke artikelen te gebeuren. Het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp van decreet moet derhalve over twee artikelen worden gespreid.

⁽⁷⁾ Cass, 11 december 1953, *Arr. Verbr.*, 1954, blz. 252; Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-81, 808 en *J.T.*, 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

⁽⁸⁾ Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge administratif", *APT*, 1998, 95).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME