

RAAD VAN STATE - WETGEVING

19-03-2013

AFSCHRIFT



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.894/1
van 19 maart 2013

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Irak, anderzijds, en de bijlagen I, II en III, ondertekend in ... op ...'

Op 14 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Irak, anderzijds, en de bijlagen I, II en III, ondertekend in ... op ...'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2013.

*

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 toegespitst op 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.

*

ALGEMENE OPMERKINGEN

2.1. Artikel 119 van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst bevat een "Clausule betreffende de evolutie van deze overeenkomst".

De tweede zin van lid 2 van artikel 119 luidt als volgt:

"Over elke uitbreiding van de samenwerking in het kader van deze overeenkomst wordt beslist in de samenwerkingsraad".

Zoals de bepaling thans is gesteld, kan ze op twee verschillende manieren geïnterpreteerd worden.

2.2. Ofwel strekt ze ertoe de samenwerkingsraad de bevoegdheid te verlenen om te beslissen of deze overeenkomstig artikel 111, lid 1, van de overeenkomst een aanbeveling formuleert die hij aan de twee partijen bezorgt met het verzoek een nieuwe partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst te sluiten waarbij het toepassingsgebied van de thans geldende samenwerking wordt uitgebreid.

In dat geval behoort bij de bepaling geen enkele opmerking te worden geformuleerd. De wijzigingen die in een later stadium aangebracht worden in het toepassingsgebied van de overeenkomst zullen immers overeenkomstig artikel 167 van de Grondwet voor instemming voorgelegd moeten worden aan het Vlaams Parlement teneinde volle uitwerking te hebben.

2.3. Ofwel strekt ze ertoe de samenwerkingsraad de bevoegdheid te verlenen om zelf te beslissen over de uitbreiding van het toepassingsgebied van de thans geldende samenwerking. In dat geval behoort over deze bepaling de volgende opmerking te worden geformuleerd.

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden reeds onderstreept heeft, is het voor de wet- of decreetgever 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

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" verstaan de overeenstemming met de hogere normen.

wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd². De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling³.

Zowel het Hof van Cassatie⁴ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁵ 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 wijzigingen kennen⁶ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.⁷

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, kan het Vlaams Parlement 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.

² Voetnoot 57 van het geciteerde advies: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 [...].

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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).

⁶ Voetnoot 61 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

⁷ 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. 4-568/1, 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* 2011-12, nr. 5-1598/1, 38 tot 42), onder “Algemene opmerkingen”, punt 1.2.

3. Artikel 123 van de overeenkomst preciseert dat deze opgesteld is in verschillende talen, waaronder het Nederlands, waarbij elke taal gelijkelijk authentiek is.

Krachtens de tweede zin van deze bepaling wordt “[i]n geval van tegenspraak [...] verwezen naar de taal waarin de overeenkomst is onderhandeld, met name het Engels”.

Het is derhalve aangewezen om zowel de Nederlandse als de Engelse tekst van de overeenkomst voor te leggen aan het Vlaams Parlement, zodat de leden ervan volledig op de hoogte kunnen zijn van de exacte draagwijdte van de bepalingen van die overeenkomst.

4. In het reeds vermelde advies 44.028/AV van 29 januari 2008 heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende benadrukt:

“43. Bij de handtekening die de Eerste Minister en de Minister van Buitenlandse Zaken onder het Verdrag en de Slotakte hebben geplaatst, staat de volgende vermelding:

‘Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt.’

Die bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld”.⁸

Dezelfde opmerking geldt *in casu* voor de formule van ondertekening van de overeenkomst waaraan instemming beoogt te worden gegeven.

⁸ Zie dat advies, punt VI, “Formule van ondertekening van het Verdrag en de Slotakte”, alsook advies 51.326/VR, op 5 juni 2012 gegeven over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 22 oktober 2012 ‘houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie) en de Republiek Kroatië betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie en de Slotakte, gedaan te Brussel op 9 december 2011’.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

5. Overeenkomstig artikel 124 van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst vormen de bijlagen, aanhangsels, protocollen en aantekeningen een integraal onderdeel van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst. In het opschrift en in artikel 2 van het ontwerp kan men bijgevolg de zinsnede “en de bijlagen I, II en III,” schrappen.
6. Aan het einde van het opschrift van het ontwerp en in artikel 2 schrijve men “ondertekend in Brussel op 11 mei 2012”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME