RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.597/1
van 16 juli 2013

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Zentralamerika andererseits, samt Protokoll über kulturelle Zusammenarbeit, geschehen zu Tegucigalpa am 29. Juni 2012’

Op 20 juni 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Lokale Besturen van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Zentralamerika andererseits, samt Protokoll über kulturelle Zusammenarbeit, geschehen zu Tegucigalpa am 29. Juni 2012’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juli 2013.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot instemming, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, met de Overeenkomst ‘waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Midden-Amerika, anderzijds’, en met het Protocol ‘betreffende culturele samenwerking’, gedaan te Tegucigalpa op 29 juni 2012.

ONDERTEKENING

2. De Overeenkomst waarmee instemming wordt betuigd, werd voor het Koninkrijk België ondertekend met vermelding van de volgende formule:

> “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-Hauptstad.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft al bij herhaling opgemerkt[1] dat de aangehaalde bewoordingen zo moeten 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.[2]

---

[1] Zo ook in advies 52.275/VR/1/2 van 27 november 2012 over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het verdrag van Lissabon, ondertekend in Brussel op 13 juni 2012’, punt 3 (*Parl.St.* Vl. Parl. 2012-13, 1934).

[2] Zie reeds advies 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 18 juni 1998 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d’exercice des Relations internationales de la Commission communautaire française’, *Parl.St.* Verg. Franse Gemeenschapscommissie 1997-98, nr. 63/1. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

3. In artikel 6, lid 2, van de Overeenkomst wordt het volgende bepaald:

> "De besluiten van de Associatieraad zijn bindend voor de partijen, die voor de uitvoering ervan de nodige maatregelen treffen overeenkomstig de interne regelgeving en de wettelijke procedures van elke partij".

3.1. In dat verband moet worden in herinnering gebracht dat het noodzakelijk is om binnen België ook in de nodige procedures te voorzien om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in de voornoemde Associatieraad te organiseren met respect voor de Belgische bevoegdheidsverdelende regels. Er dient te worden opgemerkt dat het huidige Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, 'met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie' op dit punt tekort schiet, nu dat enkel betrekking heeft op de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie.

Het betrokken samenwerkingsakkoord kan niet zo maar bij analogie worden toegepast, nu de Associatieraad weliswaar formeel een exponent is van de externe betrekkingen van de Unie, maar materieel ook uitdrukkelijk voor aangelegenheden bevoegd is die tot de (exclusieve) bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten behoren. Geconfronteerd met een gelijkaardige lacune met betrekking tot de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België inzake door de Commissie aan te nemen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, recent het volgende op, wat hier *mutatis mutandis* moet worden herhaald[3]:

> "De vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België inzake door de Commissie aan te nemen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen dienen overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in een samenwerkingsakkoord te worden geregeld. De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994[4] bieden geen voldoende juridische basis voor dergelijke vertegenwoordiging en standpuntbepaling. Wel kan worden overwogen om de voornoemde samenwerkingsakkoorden met het oog daarop aan te passen.
>
> Zolang ervoor niet in een voldoende juridische basis bij samenwerkingsakkoord is voorzien, dienen de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling inzake door de Commissie aan te nemen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen overeenkomstig het bepaalde in artikel 92*bis*, § 4*bis*, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen".

3.2. Voorts moet worden vastgesteld dat in de Overeenkomst machten worden overgedragen aan een supranationale instelling. Er is echter geen reden om aan te nemen dat

---

[3] Advies 52.810/1 van 5 maart 2013 over een voorontwerp van wet 'tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van richtlijn 89/106/EEG van de Raad, en tot intrekking van diverse bepalingen'.

[4] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies*: Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten 'met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie', en samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 'met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie'.

daarbij de grenzen van artikel 34 van de Grondwet worden overschreden. Een dergelijke overdracht impliceert meteen ook een aanvaarding van de bindende kracht van toekomstige besluiten die de Associatieraad binnen de grenzen van de Overeenkomst zal nemen, zonder dat er nog bijkomend expliciet vooraf mee moet worden ingestemd.

3.3. Er moet niettemin worden opgemerkt dat, met toepassing van artikel 345 van de Overeenkomst, de Associatieraad ook de bevoegdheid krijgt om in die bepaling opgesomde bijlagen te wijzigen. Op die manier kan de Associatieraad echter het akkoord zelf wijzigen, wat noopt tot het maken van de hierna volgende opmerking.

3.3.1 Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden al heeft opgemerkt, is het voor de wetgever weliswaar niet onmogelijk om met toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, mits evenwel 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 in het bijzonder het volgende opgemerkt[5]:

> "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[6]. 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 vaststelling[7].
>
> Zowel het Hof van Cassatie[8] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[9] aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke

---

[5] 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', onder "Algemene opmerkingen", punt 1.2 (*Parl.St.* Senaat 2011-2012, nr. 5-1598/1, 38 tot 42).

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

[7] *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.

[8] *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.

[9] *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).

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[10] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."

3.3.2. Artikel 345 van de Overeenkomst lijkt voldoende specifiek opdat aan de eerste voorwaarde zou zijn voldaan. Niettemin moet de tekst van het ontwerp worden aangepast door erin een bepaling op te nemen waarin de decreetgever uitdrukkelijk instemt met de toekomstige wijzigingen die de Associatieraad met toepassing van artikel 345 van de Overeenkomst zal aannemen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN Marnix VAN DAMME

[10] *Voetnoot 61 van het geciteerde advies*: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.