



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.172/3
van 21 september 2018

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het Verdrag betreffende de Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank, evenals het rapport, gedaan te Beijing op 29 juni 2015’

Op 22 augustus 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het Verdrag betreffende de Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank, evenals het rapport, gedaan te Beijing op 29 juni 2015’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 september 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2018.

*

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.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe om, enerzijds, instemming te verlenen met het ‘Verdrag betreffende de Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank, evenals het rapport, gedaan te Beijing op 29 juni 2015’ (hierna: het verdrag) (artikel 2 van het voorontwerp) en, anderzijds, voorafgaande instemming te verlenen met de wijzigingen aan dat verdrag die met toepassing van artikel 53 ervan worden aangenomen (artikel 3, eerste lid). Tevens wordt in de mogelijkheid voorzien dat het Vlaamse Parlement zich ertegen verzet dat een dergelijke wijziging volkomen gevolg heeft (artikelen 3, derde lid).

BEVOEGDHEID

3. De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft op 13 maart 2018 besloten tot het gemengd karakter van het verdrag (federale staat/gemeenschappen/gewesten), wat door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid via de schriftelijke procedure werd bevestigd.

Hiermee kan worden ingestemd.²

ALGEMENE OPMERKING

4. Volgens artikel 3 van het voorontwerp wordt voorafgaande instemming gegeven aan de wijzigingen aan het verdrag die met toepassing van artikel 53 ervan worden aangenomen, behoudens wanneer het Vlaams Parlement zich hiertegen verzet.

In advies 62.546/VR van 23 januari 2018 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel het volgende voorbehoud gemaakt bij de mogelijkheid van een voorafgaande instemming met de wijzigingen aan het verdrag die met toepassing van artikel 53 ervan worden aangenomen:

“8.3. De mogelijkheden om een beroep te doen op de herzieningsprocedure zijn uiteengezet in bijzonder ruime bewoordingen: uit artikel 53 van het Akkoord vloeit immers voort dat [d]it Verdrag kan worden gewijzigd bij een besluit van de Raad van

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

² Zie adv.RvS 62.546/VR van 23 januari 2018 over een voorontwerp van wet ‘houdende goedkeuring van de statuten van de Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank’, opmerking 3.1, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3043/001.

Gouverneurs, hetzij bij supermeerderheid, hetzij – voor sommige bepalingen – bij unanieme instemming.

Voor zover dit zou betekenen dat het ganse verdrag via dit procedé zou kunnen worden gewijzigd, zou moeten worden besloten dat niet aan de voormelde voorwaarden wordt voldaan opdat gebruik zou kunnen worden gemaakt van het instrument van de voorafgaande parlementaire instemming met verdragswijzigingen die zouden worden aangenomen op basis van artikel 53 van het Akkoord.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat het Akkoord een specifiek en beperkt voorwerp heeft, namelijk de oprichting en werking van een Aziatische infrastructuurinvesteringsbank. In die omstandigheden kan de voorafgaande instemming met verdragswijzigingen die zouden worden aangenomen op basis van artikel 53 van het Akkoord, worden aanvaard, op voorwaarde dat het gaat om wijzigingen die beperkt zijn tot eventuele in de basistekst aangebrachte wijzigingen die in het verlengde ervan liggen en die gewoonlijk het voorwerp uitmaken van een vereenvoudigde verdragswijziging.

Het voorgaande zou daarentegen niet opgaan voor verdragswijzigingen die betrekking hebben op wezenlijke aspecten in verband met het doel en de werkingsregels van de Bank. De Kamer van volksvertegenwoordigers zou niet kunnen worden geacht haar voorafgaande instemming te hebben verleend met een verdragswijziging die de aard of de essentie van het Verdrag zou wijzigen.

Het is derhalve zaak dat de informatieplicht aan de Kamer – die deel uitmaakt van de voorwaarden waaronder kan worden overgegaan tot een voorafgaande instemming met latere verdragswijzigingen – op een dusdanige manier wordt georganiseerd dat de Kamer aan de Regering eventuele bezwaren kenbaar kan maken tegen een voorgestelde wijziging die deze grenzen zou overschrijden en dit op dergelijke wijze dat hiermee rekening kan worden gehouden bij de Belgische standpuntbepaling voor de vergadering van de Raad van Gouverneurs die over het voorstel zal beslissen. Wat dat betreft, wordt verwezen naar opmerking 9 die hierna wordt gemaakt.

In de veronderstelling dat de Kamer op de hoogte zal zijn gebracht van het bestaan van een voorstel tot wijziging en zij, in voorkomend geval, met betrekking daartoe haar standpunt kenbaar zal hebben gemaakt, zal het aan de regeringen staan, onder het politiek toezicht van hun respectieve parlementen, het Belgische standpunt te bepalen ten aanzien van een dergelijk voorstel tot wijziging en, in voorkomend geval, te beslissen om, overeenkomstig artikel 37 van het Verdrag, het lidmaatschap van het Koninkrijk België op te zeggen ingeval de wijziging aangenomen zou worden. In dat opzicht dient te worden opgemerkt dat krachtens artikel 53, lid 2, van het Akkoord, voor ‘het recht om het lidmaatschap van de Bank op te zeggen’, ‘de beperking van aansprakelijkheid, vermeld in artikel 7, derde en vierde lid’ en ‘de rechten betreffende de aankoop van kapitaal, vermeld in artikel 5, vierde lid’, ‘unanieme instemming’ vereist is van de Raad van Gouverneurs, wat zou verhinderen dat een wijziging met betrekking tot die kwesties waarmee de gouverneur die de Belgische Staat vertegenwoordigt niet heeft ingestemd, zou worden aangenomen. Met andere woorden, de mogelijkheid die de Belgische Staat heeft om zijn lidmaatschap op te heffen, kan alleen in het gedrang komen indien hij daar zelf mee instemt.

(...)

10. De laatste vraag die onderzocht moet worden, betreft de bekendmaking van de amendementen die volgens de voorliggende procedure worden aangenomen.

De voorafgaande instemming met zulke wijzigingen, die uit de ontworpen wet zou voortvloeien, houdt geen afwijking in van de verplichting voortvloeiend uit artikel 190

van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, om die wijzigingen bekend te maken in het *Belgisch Staatsblad* opdat ze in het interne recht uitwerking kunnen hebben.

Krachtens artikel 190 van de Grondwet is alleen de wetgever bevoegd om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen bekendgemaakt moeten worden opdat ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers verklaard dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.³ Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* heeft plaatsgehad zou geen bezwaar hebben opgeleverd indien het aldus gewijzigde Verdrag, dat in het *Belgisch Staatsblad* zal worden bekendgemaakt, zelf de vormen had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt;⁴ zulks is *in casu* niet het geval, aangezien artikel 53, lid 3, van het Akkoord enkel voorziet in een “officiële aanzegging [van de aanvaarde wijzigingen] [door de Bank] aan alle leden” maar niet in een bekendmaking van de aangenomen wijzigingen.

Bijgevolg zullen de toekomstige wijzigingen in het Verdrag bekend moeten worden gemaakt in *Belgisch Staatsblad*.”

Deze opmerkingen gelden ook ten aanzien van het voor advies voorgelegde voorontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

³ Voetnoot 43 van het geciteerde advies: Cass., 11 december 1953, *Arr. Verbr.* 1954, blz. 252; voornoemd arrest van 19 maart 1981.

⁴ Voetnoot 44 van het geciteerde advies: Bindende 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, 105, voetnoot 110).