RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.828/VR
van 17 juli 2025

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met de partnerovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de leden van de Organisatie van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, anderzijds, ondertekend te Apia, Samoa, op 15 november 2023’

‡LW-BHHZKABAD-HHICIQW‡

Op 6 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen[*], een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot instemming met de partnerovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de leden van de Organisatie van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, anderzijds, ondertekend te Apia, Samoa, op 15 november 2023'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 8 juli 2025. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, voorzitter, en Bernard BLERO, kamervoorzitter, Koen MUYLLE, Géraldine ROSOUX, Dimitri YERNAULT en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Yves DEPOORTER, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Timo TALLGREN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juli 2025.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-BHHZKABAD-HHICIQW‡

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 rechtsgrond[1], 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 instemming te verlenen met de partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de leden van de Organisatie van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (hierna: OACPS), anderzijds, ondertekend te Apia, Samoa, op 15 november 2023 (hierna: de Overeenkomst).

Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van de Overeenkomst heeft deze tot doel een versterkt politiek partnerschap tot stand te brengen om gunstige resultaten te bereiken met betrekking tot gemeenschappelijke en onderling samenhangende belangen en in overeenstemming met gedeelde waarden van de Partijen bij de Overeenkomst.

De Overeenkomst omvat een aantal algemene bepalingen (deel I), somt strategische prioriteiten op in een aantal gebieden (deel II), bevat bepalingen inzake mondiale allianties en internationale samenwerking (deel III), alsook inzake middelen voor samenwerking en uitvoering (deel IV). Voorts komen bepalingen aan bod over het institutioneel kader (deel V), alsook slotbepalingen (deel VI). De Overeenkomst omvat ook een Regionaal Protocol Afrika, een Regionaal Protocol Caribisch Gebied en een Regionaal Protocol Stille Oceaan, waarbij in elk protocol een samenwerkingskader wordt geschetst en een aantal belangrijke samenwerkingsgebieden worden bepaald.[2] Ten slotte worden in een bijlage I terugkeer- en overnameprocedures geregeld en in een bijlage II operaties van de Europese Investeringsbank.

BEVOEGDHEID

3.1. De Overeenkomst is door de Werkgroep Gemengde Verdragen op 14 september 2021 als een gemengd verdrag aangemerkt, waarmee zowel de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie moeten instemmen.[3]

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

[2] Waar in dit advies verwezen wordt naar een van deze Regionale Protocollen, wordt dit gepreciseerd.

[3] Hetgeen werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (zie het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 14 september en 15 december 2021).

‡LW-BHHZKABAD-HHICIQW‡

3.2. De Overeenkomst is 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-Hauptstadt."

Deze bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, 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.[4-5]

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

4.1. Het onderzoek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State naar aanleiding van een voorontwerp van decreet houdende instemming met een verdrag kan zich onder meer uitstrekken tot de gevolgen die het verdrag kan meebrengen voor de interne Belgische rechtsorde. Ter uitvoering en ter naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Overeenkomst, zullen in de Belgische rechtsorde immers de nodige maatregelen moeten worden genomen en de nodige aanpassingen van de regelgeving moeten plaatsvinden, en dit in beginsel ten laatste op het ogenblik dat de in de Overeenkomst vervatte bepalingen internationaal in werking treden.

4.2. De Partijen bij de Overeenkomst verbinden zich tot samenwerking op verschillende domeinen, waarbij vaak de afspraak is gemaakt om verdere stappen te ondernemen tot ratificatie en tenuitvoerlegging van multilaterale verdragen, die voor de samenwerking in de betrokken aangelegenheid de vertrekbasis zullen vormen. Hoewel België reeds partij is bij de multilaterale (basis)verdragen voor verschillende door de Overeenkomst geviseerde aangelegenheden, is dit niet steeds het geval. Voor een aantal andere verdragen rijst dan weer de vraag of België deze ook daadwerkelijk heeft geïmplementeerd en uitgevoerd zoals de Overeenkomst vereist.

---

[4] Hiervoor is een herziening nodig van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen' (meer bepaald van artikel 8, derde lid, en de erbij horende toelichting) en van de op basis hiervan door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 vastgestelde ondertekeningsformules.

[5] 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').

‡LW-BHIZKABAD-HHICIQW‡

Zo engageren de Partijen zich in artikel 33, lid 2, van de Overeenkomst ertoe om volgehouden en ononderbroken inspanningen te leveren om de verdragen en protocollen van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: IAO) inzake de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen, de afschaffing van dwangarbeid en de beëindiging van moderne slavernij en mensenhandel, de uitbanning van kinderarbeid, waarbij voorrang wordt gegeven aan de ergste vormen, de minimumleeftijd op het werk, gelijke beloning en non-discriminatie op het gebied van werkgelegenheid te ratificeren of ertoe toe te treden. België is weliswaar partij bij de fundamentele en prioritaire IAO-verdragen, maar nog niet bij alle toepasselijke IAO-verdragen.[6]

Overeenkomstig artikel 68, lid 2, van het Regionaal Protocol Afrika en artikel 40, lid 2, van het Regionaal Protocol Stille Oceaan ondersteunen de Partijen de ratificatie en effectieve uitvoering van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, gedaan te New York op 10 december 1984, alsook de bijbehorende facultatieve Protocollen. België heeft het *Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, gedaan te New York op 18 december 2002 weliswaar ondertekend, maar heeft het nog niet geratificeerd.[7]

Overeenkomstig artikel 33, lid 4, van het Regionaal Protocol Stille Oceaan streven de Partijen ernaar de relevante internationale overeenkomsten met betrekking tot illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij te ratificeren, met name de Overeenkomst inzake havenstaatmaatregelen om illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen, gedaan te Rome op 22 november 2009. België heeft dit verdrag niet ondertekend en is er geen partij bij.[8]

4.3. Luidens artikel 78, lid 2, van de Overeenkomst zetten de Partijen de nodige stappen voor de ratificatie of toetreding tot, naargelang het geval, en de uitvoering en omzetting in nationale wetgeving van de “toepasselijke internationale verdragen en overeenkomsten”. Het is onduidelijk waar dit engagement precies op slaat. Artikel 78 draagt als opschrift ‘Multilateralisme en global governance’ en in lid 1 ervan wordt gewag gemaakt van het bevorderen van een “op regels gebaseerde wereldorde, met multilateralisme als basisbeginsel en de VN als kern”, wat lijkt te suggereren dat het engagement in lid 2 slaat op alle in het kader van de Verenigde Naties aangenomen internationale verdragen en overeenkomsten.

Artikel 3, lid 3, van het Regionaal Protocol Caribisch Gebied lijkt een analoge verbintenis te bevatten. De verbintenis van de Partijen tot ondertekening of ratificatie van of de toetreding tot, naargelang het geval, en de uitvoering van belangrijke toepasselijke internationale verdragen en overeenkomsten ter zake, blijkt volgens lid 1 niet enkel te slaan op verdragen gesloten binnen het kader van de Verenigde Naties, maar ook in het kader van “andere internationale en regionale organisaties en fora” en zou volgens lid 2 betrekking hebben op “mondiale vraagstukken

[6] Er zijn thans nog 17 actuele IAO-verdragen en 4 protocollen die België nog niet heeft geratificeerd, waaronder twee in de door artikel 33, lid 2, van de Overeenkomst vermelde materies, namelijk C078 - *Medical Examination of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Convention*, 1946 (No. 78) en C135 - *Workers' Representatives Convention*, 1971 (No. 135) (bron: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102560).

[7] https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&clang=_en

[8] https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028049aa1a&clang=_en

‡LW-BHIZKABAD-HHICIQW‡

van gemeenschappelijk belang, waaronder klimaatverandering, oceaangovernance, duurzame ontwikkeling, menselijke en sociale ontwikkeling, mensenrechten en vraagstukken in verband met vrede en veiligheid, en conflictpreventie en -oplossing".

Luidens artikel 32, lid 1, van het Regionaal Protocol Caribisch Gebied bevorderen en dragen de Partijen bij tot de universele ratificatie en uitvoering van de "internationale mensenrechteninstrumenten", passen ze die instrumenten toe waarbij zij partij zijn en overwegen ze toetreding tot de instrumenten waarbij zij nog geen partij zijn.

Het is raadzaam om de draagwijdte van deze engagementen in de memorie van toelichting te verduidelijken en aan te geven op welke manier hieraan uitvoering zal worden gegeven.

5. Verschillende andere bepalingen van de Overeenkomst zijn onduidelijk geformuleerd en de draagwijdte ervan zou in de memorie van toelichting moeten worden gepreciseerd.

Zo rijst de vraag wat in artikel 12, lid 6, van de Overeenkomst moet worden begrepen onder de verplichting om tot een billijke belastingsheffing te komen.[9]

In de Nederlandse tekst van artikel 98, lid 3, van de Overeenkomst wordt gewag gemaakt van "[h]et *ondertekenende* OACPS-lid", terwijl in de Franse tekst enkel "[l]e membre de l'OEACP" wordt vermeld. Met betrekking tot artikel 82, lid 5, van de Overeenkomst rijst de vraag wie "de verder gevorderde OACPS-leden" ("les membres de l'OEACP les plus avancés") zijn.

6.1. Diverse bepalingen van de Overeenkomst schrijven voor dat de Partijen in dialoog treden en overleg plegen over de meest uiteenlopende aangelegenheden. Daarnaast wordt op het niveau van de OACPS-leden en de EU voorzien in een OACPS-EU-Raad van Ministers, het OACPS-EU-Comité van hoge ambtenaren op ambassadeursniveau (OACPS-EU-Alsoc) en de Paritaire Parlementaire Vergadering OACPS-EU. De Partijen stellen ook een Raad van Ministers, een Gemengd Comité en een Parlementaire Vergadering in als gezamenlijke instellingen voor elk van de drie Regionale Protocollen (artikel 86, lid 1, van de Overeenkomst). Er wordt voorzien in toppen van de staatshoofden en regeringsleiders (artikel 87 van de Overeenkomst), in Regionale toppen van staatshoofden en regeringsleiders (artikel 91), alsook in de mogelijkheid om comités en werkgroepen op te richten om specifieke kwesties effectiever en efficiënter te behandelen (artikelen 88, lid 3, en 92, lid 4, b)) en om mechanismen voor gestructureerd overleg met belanghebbenden op te zetten (artikel 95).

[9] Die onduidelijkheid bestaat ook voor de ermee verwante formuleringen in artikel 83, lid 4, van de Overeenkomst, artikel 72, lid 3, van het Regionaal Protocol Afrika, artikel 35, lid 2, van het Regionaal Protocol Caribisch Gebied en artikel 41, lid 3, van het Regionaal Protocol Stille Oceaan. Zie daarover ook MOSQUERA I. en DEBELVA F., 'The Legal Transplant of EU Standards in Taxation: A Case Study of the ACP Post-Cotonou Agreement', in MOSQUERA VALDERRAMA I.J. e.a. (eds.), *Redefining Global Governance, Emerging Globalities and Civilizational Perspectives*, Springer, 2015, (197) 204-206, raadpleegbaar op https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/97058/9783031697937.pdf.

‡LW-BHHZKABAD-HHICIQW‡

6.2. Gelet op het gemengde karakter van de Overeenkomst (zie opmerking 3.1) kunnen die mechanismen van dialoog, overleg en raadpleging ook betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, zodat bijzondere afspraken zullen moeten worden gemaakt over de vertegenwoordiging en de betrokkenheid van alle overheden bij de standpuntbepaling wanneer die mechanismen worden toegepast.[10]

Met betrekking tot organen opgericht door of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, *in casu* in de vorm van een Gemengd Comité, wees de afdeling Wetgeving in advies 53.978/VR van 7 november 2013 op het volgende:[11]

> "In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het noodzakelijk is om binnen België ook in de nodige procedures te voorzien om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in het voornoemde Gemengd Comité en het bij artikel 28 opgerichte subcomité te organiseren met respect voor de Belgische bevoegdheidsverdelende regels.
>
> De vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België dienen overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' in een samenwerkingsakkoord te worden geregeld.
>
> De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994[12] bieden geen voldoende juridische basis voor deze vertegenwoordiging en standpuntbepaling aangezien ze enkel betrekking hebben op de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie. De betrokken samenwerkingsakkoorden kunnen niet zo maar bij analogie worden toegepast, nu het Gemengd Comité weliswaar formeel een exponent is van de externe betrekkingen van de Europese Unie, maar materieel ook uitdrukkelijk voor aangelegenheden bevoegd is die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren[13], die in de Belgische bevoegdheidsverdeling vervolgens ook behoren tot de (exclusieve) bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.
>
> Zolang ervoor niet in een voldoende juridische basis bij samenwerkingsakkoord is voorzien, dienen de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in het Gemengd Comité en in het subcomité 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."

6.3. Weliswaar is het zo dat de coördinatie van de standpuntbepaling van de Europese Unie en haar lidstaten in aangelegenheden die tot de gemengde bevoegdheid van de Europese Unie en haar lidstaten behoren, in de praktijk doorgaans plaatsvindt binnen het kader van de Raad van Ministers van de Europese Unie, en dat de coördinatie van de Belgische standpuntbepaling hiervoor

---

[10] Vgl. artikel 81, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

[11] Adv.RvS 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 april 2014 'houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013', *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38, opmerking 3.2.

[12] *Voetnoot 2 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'.

[13] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies:* Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

‡LW-BHIZKABAD-HHICIQW‡

plaatsvindt overeenkomstig de regels voor de standpuntbepaling wat betreft EU-aangelegenheden in de Raad van Ministers.

Niettemin moet erop worden gewezen dat de beslissingen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren juridisch gezien niet door de Raad van Ministers worden genomen, maar door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in de Raad verenigd.[14] Hoewel dit in de praktijk misschien eerder uitzonderlijk is, is het niet uitgesloten dat lidstaten in aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren in de organen opgericht door of krachtens een dergelijke overeenkomst alsnog nationale standpunten innemen.

Het ontbreken van een regeling ter zake overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' kan dan ook tot problemen aanleiding geven. Indien er een consensus zou bestaan tussen de bevoegde overheden om het 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' in deze aangelegenheden naar analogie toe te passen, dan wordt het samenwerkingsakkoord het best aangepast om het toepassingsgebied ervan in die zin uit te breiden.[15]

7.1. Voorts moet worden vastgesteld dat in de Overeenkomst machten worden overgedragen aan een supranationale instelling. De OACPS-EU-Raad van Ministers kan besluiten nemen voor de uitvoering van bepalingen van de Overeenkomst "die bindend zijn voor alle Partijen, tenzij anders is bepaald" (artikel 88, lid 4, c), en lid 5, van de Overeenkomst). Elke Regionale Raad van Ministers kan eveneens dergelijke besluiten nemen, die "bindend [zijn] voor alle Partijen bij het respectieve Regionale Protocol, tenzij anders bepaald" (artikel 92, lid 2, b), van de Overeenkomst). De OACPS-EU-Raad van Ministers kan bevoegdheden delegeren aan het OACPS-EU-Comité op het niveau van ambassadeurs of hoge ambtenaren, met inbegrip van de bevoegdheid om besluiten te nemen (artikelen 89, leden 1 en 2, en 99, lid 5, van de Overeenkomst).

Er is geen reden om aan te nemen dat daarbij de grenzen van artikel 34 van de Grondwet worden overschreden.

Een dergelijke overdracht impliceert in beginsel althans meteen ook een aanvaarding van de bindende kracht van toekomstige besluiten die de OACPS-EU-Raad van Ministers, de Regionale Raden van Ministers en het OACPS-EU-Comité op het niveau van ambassadeurs of hoge ambtenaren binnen de grenzen van de Overeenkomst zullen nemen, zonder dat er nog bijkomend expliciet vooraf mee moet worden ingestemd.

---

[14] CORTHAUT T. en VAN EECKHOUTTE D., 'Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella' in WOUTERS J. e.a. (eds.), *The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Palgrave, 2012, (145) 152.

[15] Er kan aan herinnerd worden dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State er reeds in advies 53.932/AV op gewezen heeft dat dit samenwerkingsakkoord op verschillende punten lacunair en achterhaald is, onder meer door wijzigingen aan het institutionele kader van de Europese Unie doorgevoerd door het Verdrag van Lissabon (adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 50, voetnoot 1).

‡LW-BHIZKABAD-HHICIQW‡

7.2. Dit is evenwel anders daar waar de voormelde raden of het comité, middels een besluit, de tekst aannemen die de thans voorliggende Overeenkomst formeel wijzigt. Overeenkomstig artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet hebben verdragen, evenals hun wijzigingen slechts gevolg nadat deze de instemming van alle betrokken parlementen hebben verkregen.

Zo voorziet artikel 99, lid 4, van de Overeenkomst in de mogelijkheid van de wijzigingen van "de bijlagen bij de Overeenkomst" door de OACPS-EU-Raad van Ministers. Die bijlagen (en dus ook de wijzigingen ervan) zijn overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de Overeenkomst juridisch bindend voor de Partijen. De Overeenkomst heeft thans twee bijlagen: bijlage I bepaalt de verificatieprocedures bij overnameverzoeken voor illegaal verblijvende migranten overeenkomstig artikel 74, lid 3, van de Overeenkomst, terwijl bijlage II een autonome regeling[16] betreft waarin de status en de operaties van de Europese Investeringsbank op het grondgebied van de OACPS-leden worden geregeld.

In artikel 99, lid 5, van de Overeenkomst wordt bepaald dat wijzigingen aan de Regionale Protocollen kunnen worden aangebracht door het aannemen van voorstellen tot wijziging door hun respectieve Regionale Raad van Ministers, na een goedkeuring door de OACPS-EU-Raad van Ministers. Deze goedkeuring kan via een schriftelijke procedure gebeuren of door een delegatie aan het OACPS-EU-Comité op het niveau van ambassadeurs of hoge ambtenaren. Het ontbreken van een weigering binnen 120 dagen na de kennisgeving aan de OACPS-EU-Raad van Ministers wordt beschouwd als een goedkeuring.

Overeenkomstig artikel 99, lid 6, van de Overeenkomst kan de OACPS-EU-Raad van Ministers de overgangsmaatregelen die nodig zijn vaststellen indien een nieuwe overeenkomst tussen de Partijen wordt overwogen en totdat die overeenkomst in werking treedt of voorlopig wordt toegepast. De formulering en de context van deze bepaling suggereren dat hiermee de verdere verlenging van de geldigheidsduur van de Overeenkomst wordt beoogd na de voorziene geldigheidsduur van twintig jaar, stilzwijgend verlengd met vijf jaar (artikel 99, lid 1, van de Overeenkomst), tijdens de onderhandelingen van een nieuwe Overeenkomst tussen de Partijen.

Overeenkomstig artikel 102, lid 4, van de Overeenkomst kan, met het oog op de toetreding van een nieuwe staat, de OACPS-EU-Raad van Ministers "de nodige overgangs- of wijzigingsmaatregelen vaststellen". Uit de formulering van de bepaling kan worden afgeleid dat de overgangsmaatregelen geen formele wijziging van de Overeenkomst inhouden. De draagwijdte van de wijzigingsmaatregelen is daarentegen onbepaald, behalve dat de aanleiding ervan de toetreding van een nieuwe staat tot de Overeenkomst betreft.

Er zal, onder voorbehoud van opmerking 7.3, moeten worden op toegezien dat de inwerkingtreding slechts kan plaatsvinden voor zover en pas nadat de parlementaire instemming in overeenstemming met artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet werd verleend door alle betrokken parlementen.

[16] Met andere woorden, de tekst van de Overeenkomst voorziet zelf niet in een bijlage II. In de bijlage II wordt een aangelegenheid geregeld die op zich los staat van de inhoud van de Overeenkomst.

‡LW-BHHZKABAD-HHICIQW‡

7.3. In artikel 3 van het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet wordt enkel voorzien in een voorafgaande instemming van het Vlaams Parlement met de wijzigingen aan de bijlagen en de regionale protocollen overeenkomstig artikel 99, leden 4 en 5, van de Overeenkomst. Er wordt niet voorzien in een voorafgaande instemming voor de eventuele verdragswijzigingen overeenkomstig de artikelen 99, lid 6, en 102, lid 4, van de Overeenkomst.

Zo'n voorafgaande instemming door de decreetgever met toekomstige wijzigingen is mogelijk, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo stelde de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV van 15 februari 2005 het volgende:[17]

> "Zowel het Hof van Cassatie[18] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[19] 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: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen[20] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."

---

[17] Adv.RvS 37.954-37.970-37.977-37.978/AV van 15 februari 2005 over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 9 juni 2006 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AV) (*Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);
- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 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' (37.970/AV) (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25);
- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 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' (37.977/AV) (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);
- een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

[18] *Voetnoot 35 van het geciteerde advies*: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[19] *Voetnoot 36 van 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.Gew.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).

[20] *Voetnoot 37 van het geciteerde advies*: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

‡LW-BHIZKABAD-HHICIQW‡

Onder het voorbehoud dat artikel 99, lid 4, van de Overeenkomst voorziet in de mogelijkheid van een wijziging van de bestaande bijlagen, en niet van een *aanvulling met nieuwe bijlagen*, of van een aanvulling van de bestaande bijlagen *met andere regelingen*, kan met deze wijzigingen voorafgaande instemming worden verleend.

De voorziene wijzigingen in artikel 99, lid 5, van de Overeenkomst zijn te ruim en te onbepaald opdat hier voorafgaande instemming mee zou kunnen worden verleend. Deze voorafgaande instemming kan geen doorgang vinden. De verwijzing naar lid 5 van artikel 99 van de Overeenkomst moet dan ook worden weggelaten uit artikel 3 van het voorontwerp van decreet.

Dat geldt ook voor de wijzigingsmaatregelen die zouden worden aangenomen overeenkomstig artikel 102, lid 4, van de Overeenkomst naar aanleiding van de toetreding van een nieuwe staat, gelet op het onbepaalde karakter van de inhoud ervan.

In de interpretatie die in opmerking 7.2 aan artikel 99, lid 6, van de Overeenkomst wordt verleend, kan worden overwogen om alsnog te voorzien in een voorafgaande instemming voor de overgangsmaatregelen die overeenkomstig deze bepaling worden aangenomen. Dergelijke overgangsmaatregelen lijken immers voldoende specifiek opdat aan de eerste voorwaarde zou worden voldaan. Bij gebreke aan een voorafgaande instemming zal het Vlaams Parlement uitdrukkelijk zijn instemming moeten verlenen met deze overgangsmaatregelen.

7.4. Het voorgaande neemt niet weg dat het Vlaams Parlement het eventueel oneens zou kunnen zijn met de verdragswijzigingen die worden aangenomen overeenkomstig artikel 99, leden 4 en 6, van de Overeenkomst. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden aan de regering duidelijk te maken dat zij het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou het voorontwerp het best worden aangevuld met een bepaling die de regering verplicht elke wijziging of aanpassing die overeenkomstig die bepalingen is goedgekeurd, binnen een bepaalde termijn aan het Vlaams Parlement mee te delen.[21]

8.1. Het gegeven dat met een wijziging op een stilzwijgende, voorwaardelijke wijze is ingestemd door het Vlaams Parlement, houdt geen afwijking in van de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet, 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’ en artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om die wijziging in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze uitwerking zou hebben in het interne recht.

[21] Voor de formulering van zulk een bepaling kan inspiratie worden gezocht in bv. de artikelen 3 en 4 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’ en de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013’. Zie in dezelfde zin: adv.RvS 59.894/1/V van 26 augustus 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 13 mei 2017 ‘houdende instemming met de Versterkte partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds, gedaan te Astana op 21 december 2015’ (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2311/1, 20-29).

‡LW-BHHZKABAD-HHICIQW‡

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en 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.[22]

8.2. Dit geldt tevens voor regels van afgeleid internationaal recht zoals bijvoorbeeld de besluiten van de OACPS-EU-Raad van Ministers, de Regionale Raden van Ministers en het OACPS-EU-Comité op het niveau van ambassadeurs of hoge ambtenaren (zie opmerking 7.1). Bij gebrek aan bekendmaking in het Belgisch Staatsblad zullen ze niet tegenwerpelijk zijn aan particulieren, behoudens indien ze het voorwerp hebben uitgemaakt van een andere bij wet of verdrag voorziene wijze van officiële bekendmaking.[23]

9. Artikel 98, lid 4, van de Overeenkomst voorziet in de mogelijkheid voor de Europese Unie en de OACPS-leden om de Overeenkomst in afwachting van de inwerkingtreding ervan en in overeenstemming met hun respectieve interne procedures op voorlopige basis geheel of gedeeltelijk toe te passen.

Gevraagd of de voorlopige toepassing ook betrekking kan hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de lidstaten van de Europese Unie behoren, antwoordde de gemachtigde ontkennend:

> "Voorlopige toepassing is enkel mogelijk voor de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de EU behoren. Ik verwijs hierbij graag naar artikel 4 van het Besluit (EU) 2023/2861 van de Raad van 20 juli 2023 betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, en de voorlopige toepassing van de Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de leden van de Organisatie van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, anderzijds."

Gelet op dat antwoord kan de voorlopige toepassing van de Overeenkomst worden aanvaard.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[22] Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *J.T.* 1982, 565-567, noot VERHOEVEN J.

[23] Zie bv. adv.RvS 57.108/VR van 10 maart 2015 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer, opgemaakt te Kinshasa op 2 februari 2013', *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3039/1, 17-18, opmerking 5.

‡LW-BHHZKABAD-HHICIQW‡