



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.243/2/V
du 4 septembre 2023

sur

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à : La Convention
relative à l'organisation
internationale des services de
soutien à la navigation
maritime et son annexe, faite à
Paris le 27 janvier 2021'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.243/2/V
van 4 september 2023

over

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende instemming met:
Het Verdrag inzake de
Internationale Organisatie
voor Maritieme Navigatie
Ondersteunende
Dienstverlening en de Bijlage,
gedaan te Parijs op
27 januari 2021'

Le 20 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 6 septembre 2023, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à : La Convention relative à l'organisation internationale des services de soutien à la navigation maritime et son annexe, faite à Paris le 27 janvier 2021'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 4 septembre 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 septembre 2023.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 20 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 6 september 2023 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met: Het Verdrag inzake de Internationale Organisatie voor Maritieme Navigatie Ondersteunende Dienstverlening en de Bijlage, gedaan te Parijs op 27 januari 2021’.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 4 september 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 september 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé, le 13 juillet 2023, de soumettre l'avant-projet examiné à Brupartners, conformément à l'article 16, § 1^{er}, 1^o, et § 2, de l'ordonnance du 2 décembre 2021 'relative à Brupartners'.

Il sera veillé à l'accomplissement de cette formalité préalable.

EXAMEN DE LA CONVENTION À LAQUELLE IL EST PORTÉ ASSENTIMENT

Dans son avis n° 72.782/VR donné le 17 février 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 7 juillet 2023 portant assentiment à la même convention que celle à laquelle l'avant-projet à l'examen envisage de donner l'assentiment, la section de législation a formulé l'observation suivante :

[Traduction]

« 4.1. L'article 15 de la Convention prévoit deux procédures d'amendement simplifié de la Convention.

L'article 15, paragraphe 5, dispose que les amendements entrent en vigueur pour tous les États membres six mois après la réception par le depositaire des notifications écrites par lesquelles deux tiers des États membres expriment leur acceptation, sauf pour l'État membre ayant, préalablement à l'entrée en vigueur desdits amendements, notifié au depositaire que les amendements n'entrent en vigueur pour cet État membre qu'après la notification ultérieure par laquelle il exprime son acceptation. Par dérogation à cette disposition, l'article 15, paragraphe 6, dispose que l'Assemblée générale peut décider par consensus qu'un amendement entre en vigueur pour tous les États membres six mois après la réception par le depositaire des notifications écrites par lesquelles deux tiers des États membres expriment leur acceptation.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

4.2. Les deux dispositions précitées prévoient donc des procédures d'amendement de la Convention susceptibles d'avoir pour effet que la Belgique se retrouve liée sur le plan international à la suite de ces amendements sans que les assemblées législatives aient donné leur assentiment à cet égard. L'avant-projet de décret soumis pour avis ne fait toutefois pas mention de l'assentiment préalable à pareils amendements. Au demeurant, pareil assentiment préalable est uniquement envisageable moyennant le respect de certaines conditions. C'est ainsi que, dans un avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG¹, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a considéré ce qui suit :

‘Tant la Cour de cassation² que la section de législation du Conseil d'État³ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements⁴ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements’.

¹ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Avis donné le 15 février 2005 sur :

– un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 ‘portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome, le 29 octobre 2004’ (n° 37.954/AG), (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64) ;

– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 ‘portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004’ (n° 37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm., 2004-2005, n° B-30/1, p. 25) ;

– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 ‘portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004’ (n° 37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25) ;

– un avant-projet de loi ‘portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004’ (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539).

² Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Note de bas de page n° 35 de l'avis cité : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417 ; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

³ Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Note de bas de page n° 36 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 33.510/3 donné le 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 ‘portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes [I^{re} et II], faites à Aarhus le 25 juin 1998’ (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; avis 35.792/2/V donné le 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 ‘portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm, le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses Annexes’ (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003-2004, n° 575/1, p. 10) ; avis 36.170/1 donné le 11 décembre 2003 sur l'avant-projet devenu la loi [du 22 mai 2005] ‘portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001’ (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n°[3]-957/1, p. 27)).

⁴ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités à la note précédente.

Compte tenu du caractère ouvert et indéterminé du champ d'application de l'article 15, paragraphes 5 et 6, de la Convention, le Parlement flamand est dans l'impossibilité de connaître les limites d'éventuels amendements ultérieurs de la Convention et donc de leur porter assentiment. Par conséquent, les amendements qui seraient apportés en application de l'article 15, §§ 5 et 6, ne produiront leurs effets dans l'ordre juridique belge qu'après avoir reçu l'assentiment de tous les parlements compétents, conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution »⁵.

Cette observation vaut également, *mutatis mutandis*, pour l'avant-projet d'ordonnance examiné.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

Dans l'intitulé et à l'article 2 de l'avant-projet, il sera fait mention de l'intitulé exact de la Convention 'portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime'.

*

⁵ Avis n° 72.782/VR donné le 17 février 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 7 juillet 2023 'tot instemming met het verdrag inzake de Internationale Organisatie voor Maritieme Navigatie Ondersteunende Dienstverlening en de bijlage, gedaan te Parijs op 27 januari 2021', observation formulée sous l'article 15 (*Doc. parl.*, Vl. Parl., 2022-2023, n° 1695/1, pp. 19 à 21). Voir également l'avis n° 73.755/2/V donné le 26 juillet 2023 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment à la même convention.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Op 13 juli 2023 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering besloten het voorliggende voorontwerp voor te leggen aan Brupartners, overeenkomstig artikel 16, § 1, 1°, en § 2, van de ordonnantie van 2 december 2021 ‘betreffende Brupartners’.

Men dient erop toe te zien dat dit voorafgaande vormvereiste wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG WAARAAN INSTEMMING WORDT VERLEEND

In advies 72.782/VR van 17 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaams Gewest van 7 juli 2023 tot instemming met hetzelfde verdrag als dat waaraan het voorliggende voorontwerp instemming beoogt te verlenen, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“4.1. Artikel 15 van het verdrag voorziet in twee procedures voor een vereenvoudigde verdragswijziging.

Artikel 15, lid 5, bepaalt dat de wijzigingen in werking treden voor alle lidstaten zes maanden nadat de schriftelijke kennisgevingen van aanvaarding door twee derde van de lidstaten door de depositaris zijn ontvangen, uitgezonderd voor een lidstaat die de depositaris vóór de inwerkingtreding van deze wijziging ervan in kennis heeft gesteld dat de wijziging voor die lidstaat uitsluitend in werking treedt na kennisgeving van aanvaarding op een later tijdstip. In afwijking hiervan bepaalt artikel 15, lid 6, dat de Algemene Vergadering bij consensus kan besluiten dat de wijziging voor alle lidstaten in werking treedt zes maanden nadat de schriftelijke kennisgevingen van aanvaarding door twee derde van de lidstaten door de depositaris zijn ontvangen.

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

4.2. De twee voormelde bepalingen voorzien dus in procedures voor de wijziging van het verdrag die ertoe kunnen leiden dat België internationaal gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben verleend. In het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet wordt evenwel geen gewag gemaakt van een voorafgaande instemming met dergelijke wijzigingen. Een dergelijke voorafgaande instemming is overigens enkel mogelijk indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV¹ het volgende gesteld:

‘Zowel het Hof van Cassatie ² als de afdeling Wetgeving van de Raad van State ³ 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 ⁴ kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen’.

¹ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Advies van 15 februari 2005 over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet 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. VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);
- een voorontwerp dat heeft geleid 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’ (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 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).

² Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Voetnoot 35 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.

³ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: 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 [dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 1 mei 2005] ‘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. [3-]957/1, 27).

⁴ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

Gelet op het open en onbepaalde karakter van het toepassingsgebied van artikel 15, leden 5 en 6, van het verdrag is het onmogelijk voor het Vlaams Parlement om de grenzen van de mogelijke latere verdragswijzigingen te kennen en dus om ermee in te stemmen. De wijzigingen die met toepassing van artikel 15, vijfde en zesde lid, zouden worden aangebracht, zullen bijgevolg slechts uitwerking kunnen hebben in de Belgische rechtsorde nadat daarmee werd ingestemd door alle bevoegde parlementen, in overeenstemming met artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet.”⁵

Mutatis mutandis geldt die opmerking ook voor het voorliggende voorontwerp van ordonnantie.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

In het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp moet het exacte opschrift van het verdrag worden vermeld, namelijk ‘inzake de Internationale Organisatie voor Maritieme Navigatie Ondersteunende Dienstverlening’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁵ Advies 72.782/VR van 17 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaams Gewest van 7 juli 2023 ‘tot instemming met het verdrag inzake de Internationale Organisatie voor Maritieme Navigatie Ondersteunende Dienstverlening en de bijlage, gedaan te Parijs op 27 januari 2021’, opmerking over artikel 15 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1695/1, 19-21). Zie ook advies 73.755/2/V van 26 juli 2023 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest houdende instemming met hetzelfde verdrag.