

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.617/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 december 2002 door de Minister van Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met Bijlage V en met Aanhangsel 3 bij het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (Parijs 1992), opgemaakt te Sintra op 23 juli 1998", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 25 februari 2003 en 25 maart 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.617/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 20 décembre 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à l'Annexe V et à l'Appendice 3 à la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (Paris 1992), faits à Sintra le 23 juillet 1998", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 25 février 2003 et 25 mars 2003, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt de instemming met Bijlage V en Aanhangsel 3 bij het Verdrag inzake de bescherming van het marien milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan. Die bijlage en dat aanhangsel zijn aangenomen door de verdragsluitende staten tijdens de vergadering van een commissie van hun vertegenwoordigers, gehouden te Sintra op 23 juli 1998.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

2. Het opschrift redigere men als volgt :

"Ontwerp van ordonnantie houdende instemming met Bijlage V en Aanhangsel 3 bij het Verdrag van Parijs van 22 september 1992 inzake de bescherming van het marien milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, aangenomen te Sintra op 23 juli 1998".

Artikel 2

Dit artikel voorziet in een wijziging van artikel 2 van de ordonnantie van 18 juli 1996, d.i. de ordonnantie waarmee de instemming verleend werd met het oorspronkelijke verdrag van 1992 ⁽¹⁾. De wijziging zou tot gevolg hebben dat die instemming uitgebreid wordt tot de toevoegingen die in 1998 aan dat verdrag aangebracht zijn. Volgens de memorie van toelichting wordt voor deze methode geopteerd "teneinde de coherentie te waarborgen en het noodzakelijk verband te leggen met de initiële goedkeuringsordonnantie van 18 juli 1996".

⁽¹⁾ Bedoeld wordt de ordonnantie van 18 juli 1996 houdende instemming met het Verdrag inzake de bescherming van het marien milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, Bijlagen I, II, III en IV en Aanhangsels 1 en 2, opgemaakt te Parijs op 22 september 1992.

Een dergelijke werkwijze is, vanuit een wetgevingstechnisch standpunt, niet aan te bevelen. De parlementaire goedkeuring van een verdrag neemt weliswaar de vorm aan van een ordonnantie. Nochtans vervult de Brusselse Hoofdstedelijke Raad bij zulke goedkeuring geen rechtscheppende taak, maar oefent hij veeleer een akte van hoog toezicht uit.

Het heeft dan ook weinig zin om het artikel van de ordonnantie waaruit de instemming van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad blijkt, naderhand te wijzigen, zij het ter gelegenheid van de instemming met een wijzigend verdrag. De instemming is immers een handeling die, zodra zij plaatsgevonden heeft, uitgewerkt is.

Omwille van de eigen aard van een instemmingsakte, is het integendeel aan te bevelen voor elke goedkeuring te voorzien in een afzonderlijke instemmingsordonnantie ⁽²⁾.

Artikel 2 van het ontwerp zou derhalve geredigeerd moeten worden als volgt :

"Art. 2. Bijlage V en Aanhangsel 3 bij het Verdrag van Parijs van 22 september 1992 inzake de bescherming van het marien milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, aangenomen te Sintra op 23 juli 1998, zullen volkomen gevolg hebben."

⁽²⁾ Zie in dezelfde zin advies 30.946/3 van 6 februari 2001 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Bijlage V en met het Aanhangsel 3 bij het Verdrag inzake de bescherming van het marien milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (Parijs, 1992), gedaan te Sintra op 23 juli 1998", Parl. St., Senaat, 2000-01, nr. 2-888/1, pp. 10 - 11.

PORTEE DU PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend porter assentiment à l'Annexe V et à l'Appendice 3 de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est. Cette annexe et cet appendice ont été adoptés par les Etats signataires de la convention lors de la réunion d'une commission de leurs représentants, tenue à Sintra le 23 juillet 1998.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

2. On rédigera l'intitulé comme suit :

"Projet d'ordonnance portant assentiment à l'Annexe V et à l'Appendice 3 de la Convention de Paris du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, adoptés à Sintra le 23 juillet 1998".

Article 2

Cet article entend modifier l'article 2 de l'ordonnance du 18 juillet 1996, à savoir l'ordonnance qui a approuvé la convention initiale de 1992 ⁽³⁾. La modification aurait pour effet d'étendre cet assentiment aux textes ajoutés à cette convention en 1998. Selon l'exposé des motifs, ce procédé est adopté "afin d'assurer la cohérence et de faire le lien nécessaire avec l'ordonnance d'approbation initiale du 18 juillet 1996".

⁽³⁾ Il s'agit de l'ordonnance du 18 juillet 1996 portant assentiment à la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, aux Annexes I, II, III et IV et aux Appendices 1 et 2, faits à Paris le 22 septembre 1992.

Du point de vue de la légistique, pareil procédé n'est pas recommandable. L'approbation parlementaire d'une convention prend certes la forme d'une ordonnance. Néanmoins, lors d'une telle approbation, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ne légifère pas, mais accomplit plutôt un acte de haute tutelle.

Dès lors, une modification de l'article de l'ordonnance dont résulte l'assentiment du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, fût-ce à l'occasion de l'approbation d'une convention modificative, n'a guère de sens. En effet, l'assentiment est un acte qui, une fois accompli, a épuisé ses effets.

Au contraire, en raison de la spécificité de l'acte d'assentiment, il est recommandé de prévoir une ordonnance d'assentiment distincte pour chaque approbation ⁽⁴⁾.

Il y aurait lieu, dès lors, de rédiger l'article 2 du projet comme suit :

"Art. 2. L'Annexe V et l'Appendice 3 de la Convention de Paris du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, adoptés à Sintra le 23 juillet 1998, sortiront leur plein et entier effet."

⁽⁴⁾ Voir dans le même sens l'avis 30.946/3 du 6 février 2001 sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Annexe V et à l'Appendice 3 à la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (Paris, 1992), faits à Sintra le 23 juillet 1998", Doc. parl., Sénat, 2000-01, n° 2-888/1, pp.10-11.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
J. VELAERS,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER