

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.343/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 december 2003 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de toetreding van België:

- tot het Internationaal Verdrag tot regeling van de Walvisvangst, en tot het Reglement, gedaan te Washington op 2 december 1946;
- tot het Protocol, gedaan te Washington op 19 november 1956, bij het Internationaal Verdrag tot regeling van de Walvisvangst, gedaan te Washington op 2 december 1946",

heeft op 13 januari 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de Wetgevende Kamers te laten instemmen met het Internationaal Verdrag tot regeling van de Walvisvangst, en het Reglement, gedaan te Washington op 2 december 1946, en met het Protocol bij dat verdrag, gedaan te Washington op 19 november 1956. Verder beoogt het voorontwerp van wet de Koning te machtigen toe te treden tot voormelde verdragen.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3.1. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de indieners ervan uitgaan dat het Internationaal Verdrag tot regeling van de Walvisvangst een verdrag is met een exclusief federaal karakter.

In het verslag van de vergadering van de werkgroep gemengde verdragen van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid van 26 september 2002 wordt terzake het volgende gesteld:

"Het objectief is natuurbescherming, wat constitutioneel tot de bevoegdheid behoort van de gewesten. Anderzijds huldigt de Raad van State echter het principe dat men zijn inhoudelijke bevoegdheid slechts daar kan uitoefenen waar men ook territoriaal bevoegd is. Gezien wat voorafgaat bepleit (de vertegenwoordiger van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking) dan ook het exclusief federaal karakter.

De Voorzitter noteert het akkoord van de werkgroep met het exclusief federaal karakter."

.../...

De Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid van 13 maart 2003 heeft zich bij dit standpunt aangesloten.

3.2. Uit de preambule van het Internationaal Verdrag tot regeling van de Walvisvangst blijkt dat het doel van het verdrag erin bestaat "de grote natuurlijke bronnen, vertegenwoordigd door de walvisstand, voor toekomstige generaties veilig te stellen" en "de walvisvangst internationaal te regelen tot waarborging van een behoorlijke en doeltreffende instandhouding en ontwikkeling van de walvisstand".

Artikel 1 van het verdrag bepaalt dat het van toepassing is op fabrieksschepen, landstations en jagers die onder de rechtsbevoegdheid van de verdragsluitende regeringen vallen en op alle wateren waar walvisvangst wordt uitgeoefend door zulke fabrieksschepen, landstations en jagers.

Aldus blijkt het verdrag in het algemeen betrekking te hebben op de natuurbescherming en het natuurbehoud en op de zeevisserij.

De aangelegenheden die aldus in het verdrag geregeld worden, behoren alle tot de materiële bevoegdheid van de gewesten (zie artikel 6, § 1, III, 2°, en V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

3.3. In advies 24.903/VR, dat de Raad van State op 22 april 1997 heeft gegeven over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juni 1998 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, heeft de Raad overwogen dat uit artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet blijkt dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, "voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn", en dat hierbij geen rekening gehouden wordt met de territoriale

bevoegdheidsbeperkingen zoals die wel op het interne vlak gelden, onder meer voor de uitvoering van verdragen ⁽¹⁾.

Gelet op de hiervóór bedoelde materiële bevoegdheden van de gewesten, moet geconcludeerd worden dat uitsluitend de parlementen van de gewesten bevoegd zijn om hun instemming te verlenen met het verdrag en het protocol. De federale wetgever is m.a.w. niet bevoegd.

⁽¹⁾R.v.St., afd. wetg., advies 24.903/VR van 22 april 1997, Parl. St., Senaat, 1997-98, nr. 1-796/1, (238), 241.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.343/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 23 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "à l'adhésion de la Belgique:

- à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, et au Règlement, faits à Washington le 2 décembre 1946;
- au Protocole, fait à Washington le 19 novembre 1956, à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, faite à Washington le 2 décembre 1946",

a donné le 13 janvier 2004 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet l'assentiment, par les Chambres législatives, de la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, et le Règlement, faits à Washington le 2 décembre 1946, ainsi que du Protocole à ladite convention, fait à Washington le 19 novembre 1956. L'avant-projet de loi vise par ailleurs à habilitier le Roi à adhérer aux conventions précitées.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

3.1. Il ressort de l'exposé des motifs que les auteurs de celui-ci considèrent la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine comme une convention qui revêt un caractère exclusivement fédéral.

Le rapport de la réunion du groupe de travail sur les traités mixtes de la Conférence interministérielle de la Politique étrangère du 26 septembre 2002 précise à cet égard que:

"L'objectif est la conservation de la nature, qui relève constitutionnellement de la compétence des régions. Toutefois, le Conseil d'État prône le principe que l'on ne peut exercer ses compétences que là où l'on est territorialement compétent. Étant donné ce qui précède, (le représentant du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement) plaide pour le caractère exclusivement fédéral.

Le président note l'accord du groupe de travail en ce qui concerne le caractère exclusivement fédéral."

En sa session du 13 mars 2003, la Conférence interministérielle de la Politique étrangère s'est ralliée à ce point de vue.

.../...

3.2. Il ressort du préambule de la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine que la convention a pour objet de "sauvegarder, au profit des générations futures, les grandes ressources naturelles représentées par l'espèce baleinière" et d'"établir un système de réglementation internationale applicable à la chasse à la baleine, afin d'assurer, de manière rationnelle et efficace, la conservation et l'accroissement de l'espèce baleinière".

En son article 1^{er}, la convention prévoit qu'elle s'applique aux usines flottantes, stations terrestres et navires baleiniers soumis à la juridiction des gouvernements contractants, et à toutes les eaux dans lesquelles ces usines flottantes, stations terrestres et navires baleiniers se livrent à la chasse à la baleine.

La convention s'avère ainsi concerner la protection et la conservation de la nature, ainsi que la pêche maritime.

Les matières qui sont ainsi réglées par la convention relèvent toutes de la compétence matérielle des régions (voir l'article 6, § 1^{er}, III, 2°, et V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

3.3. Dans l'avis 24.903/VR qu'il a donné le 22 avril 1997 sur le projet qui a donné lieu à la loi du 18 juin 1998 portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994, le Conseil d'État a considéré qu'il ressort de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution que les communautés et les régions sont compétentes pour régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités "pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci" et que, dans ce contexte, la limitation territoriale de leurs compétences qui s'applique sur le plan interne, notamment en ce qui concerne l'exécution des traités ⁽¹⁾, n'est pas prise en considération.

Vu les compétences matérielles des régions visées ci-dessus, la conclusion qui s'impose est que les parlements régionaux sont seuls habilités à donner assentiment à la convention et au protocole. En d'autres termes, le législateur fédéral n'est pas compétent.

⁽¹⁾ C.E., section de législation, avis 24.903/VR du 22 avril 1997, Doc. parl., Sénat, 1997-98, n° 1-796/1, (238), 241.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT