

FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.624/4
DU 23 AVRIL 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 28 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI), faite à Budapest le 22 juin 2001", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

Dans son avis 37.900/VR, donné le 25 janvier 2005 sur un avant-projet devenu le projet de loi portant assentiment aux amendements à l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, "INTELSAT", adoptés à Washington le 17 novembre 2000 ⁽¹⁾, la section de législation du Conseil d'État a formulé l'observation suivante :

"LA PROCÉDURE DE MODIFICATION DE L'ACCORD PRÉVUE PAR L'ARTICLE XV, d) ET e), DE L'ACCORD TEL QU'AMENDÉ

12. En vertu de l'article XV de l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, tel que modifié par l'article XVII des Amendements faisant l'objet de l'avant-projet de loi d'assentiment à l'examen (ci-après «l'Accord, tel qu'amendé»),

- «a. Toute Partie peut proposer des amendements au présent Accord. Les propositions d'amendement sont transmises à l'organe exécutif qui les distribue dans les meilleurs délais à toutes les Parties.
- b. L'Assemblée des Parties examine toute proposition d'amendement lors de la session ordinaire qui suit la distribution de la proposition par l'organe exécutif ou lors d'une session extraordinaire convoquée antérieurement conformément aux procédures de l'article IX de l'Accord, sous réserve que la proposition d'amendement soit distribuée par l'organe exécutif quatre-vingt-dix jours au moins avant la date d'ouverture de la session.

⁽¹⁾ Doc. parl., Sénat, 2004/2005, n/ 1259/1, pp. 23 à 35.

- c. L'Assemblée des Parties prend une décision sur toute proposition d'amendement selon les règles de quorum et de vote prévues à l'article IX de l'Accord. Elle peut modifier toute proposition d'amendement distribuée conformément au paragraphe b du présent article, et prendre une décision sur toute proposition d'amendement qui n'a pas été distribuée en conformité avec ledit paragraphe mais résultant directement d'une proposition d'amendement ainsi distribuée.
- d. Un amendement approuvé par l'Assemblée des Parties entre en vigueur conformément aux dispositions du paragraphe e du présent article après réception par le Dépositaire de la notification d'approbation, d'acceptation ou de ratification de l'amendement par les deux tiers des États qui étaient Parties à la date à laquelle l'amendement a été approuvé par l'Assemblée des Parties.
- e. Le Dépositaire notifie à toutes les Parties, dès leur réception, les acceptations, les approbations ou les ratifications requises en vertu du paragraphe d du présent article pour l'entrée en vigueur d'un amendement. Quatre-vingt-dix jours après la date de cette notification, ledit amendement entre en vigueur à l'égard de toutes les Parties, y compris celles qui ne l'ont pas accepté, approuvé, ou ratifié, et qui ne se sont pas retirées de l'ITSO.
- f. Nonobstant les dispositions précédentes des paragraphes d et e du présent article, aucun amendement n'entre en vigueur moins de huit mois ou plus de dix-huit mois après la date de son approbation par l'Assemblée des Parties.»

Cette disposition met en oeuvre une procédure de modification de l'Accord qui peut aboutir à ce que la Belgique soit liée par ces modifications sans que les assemblées législatives y aient donné leur assentiment. La Belgique pourrait même être liée dans l'hypothèse où elle devait s'opposer aux modifications acquises en vertu de cette procédure, sauf à se retirer de l'I.T.S.O.

Un pareil système soulève deux questions distinctes : la première porte sur l'admissibilité du caractère préalable d'un assentiment à un traité ou à une modification de celui-ci; la seconde a trait à l'admissibilité d'une procédure par laquelle l'opposition de la Belgique ne ferait pas obstacle à ce que, dans certaines conditions, elle soit liée par les modifications adoptées.

Quant à l'admissibilité de l'assentiment préalable aux modifications adoptées selon la procédure d'amendement

13. Il peut être admis que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci ⁽²⁾.

⁽²⁾ Cass., 19 mars 1981, Arr. Cass., 1980-1981, p. 808; Pas., 1981, I, n/ 417; J.T., 1982, pp. 565 à 567, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n/ C.99.0518.N; C.E., section de législation, not. 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, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (Doc. parl., Sénat, 2001-2002, n/ 2-1235/1, p. 48); 33.627/3, donné le 26 novembre 2002, sur l'avant-projet devenu le décret "houdende instemming met de overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels en de bijlagen 1, 2 en 3, ondertekend in Den Haag op 29 oktober 1999" (Doc., Vl. parl., 2002/2003, n/ 1606/1, p. 12); 35.503/3, donné le 1^{er} juillet 2003, sur l'avant-projet de loi "portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants et aux Annexes, fait à Aarhus le 24 juin 1998"; 35.590/3, donné le 30 septembre 2003, sur l'avant-projet devenu le décret "houdende instemming met het akkoord tussen de regering van het Koninkrijk België, de Vlaamse regering, de regering van de Franse Gemeenschap en de regering van het Waalse Gewest, enerzijds, en de regering van de Franse republiek, anderzijds, inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, ondertekend in Brussel op 16 september 2002" (Doc., Vl. parl., 2003/2004, n/ 2116/1, p. 19); 35.595/3, donné le 11 juillet 2003, sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 5 décembre 2003 portant assentiment à l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eaux migrateurs d'Afrique-Eurasie, fait à La Haye le 15 août 1996 (Doc. parl., C.R.B.C., 2002/2003, n/ A-458, p. 11); 35.753/1/V, donné le 19 août 2003, sur l'avant-projet devenu le décret du 26 mars 2004 "houdende instemming met het protocol bij het verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, met bijlagen, ondertekend in Aarhus op 24 juni 1998" (Doc., Vl. parl., 2003/2004, n/ 1977/1, p. 13); 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., C.R.W., 2003/2004, n/ 575/1, p. 10); 35.796/2/V, donné le 20 août 2003, sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention Internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, faite à Londres, le 5 octobre 2001, ainsi qu'à ses annexes, (Doc., C.R.W., 2003/2004, n/ 572/1, p. 22); 36.168/1, donné le 11 décembre 2003, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et l'Australie, signé à Canberra le 20 novembre 2002"; 36.169/1, donné le 11 décembre 2003, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République des Philippines, signé à Manille le 7 décembre 2001"; 36.170/1, donné le 11 décembre 2003, sur l'avant-projet de loi "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".

Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 2, de la Constitution, il faut néanmoins que les Chambres législatives connaissent «les limites dans lesquelles il est donné» ⁽³⁾.

En l'espèce, l'objet de l'Accord et les compétences de l'ITSO sont limités et ils sont circonscrits de manière suffisante dans l'Accord; il faut considérer que les éventuels amendements envisagés selon la procédure à l'examen ne pourraient pas porter sur des éléments essentiels de cet objet mais sur des aménagements à ce dernier, la Belgique ayant en toute hypothèse, en cas de désaccord avec une modification adoptée selon la procédure à l'examen, toujours la faculté de se retirer de l'ITSO en vertu des articles XIV et XV, e), de l'Accord tel qu'amendé, ce retrait ayant pour effet que l'Accord cesserait de lui être applicable trois mois après la date de la réception par le Dépositaire de la notification de ce retrait.

En outre, l'article XV fixe les règles de procédure selon lesquelles les modifications interviendraient.

Dans ces conditions, les assemblées législatives pourraient être invitées à donner leur assentiment préalable à ces modifications ultérieures.

Quant à l'admissibilité de l'assentiment préalable aux modifications adoptées malgré l'opposition de la Belgique

14. Aux termes de l'article 34 de la Constitution,

«L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public.»

Cette disposition constitutionnelle permet, par dérogation à l'article 33 de la Constitution, d'attribuer des compétences particulières à des organes d'institutions de droit international public, en ce compris celles consistant à prendre des décisions liant la Belgique malgré l'opposition de celle-ci. Tel est le cas par exemple, notamment pour ce qui concerne l'exercice du pouvoir normatif, pour les dispositions du Traité de Rome attribuant aux organes des Communautés européennes des pouvoirs d'adoption de règles de droit dérivé à des

⁽³⁾ En ce sens, C.E., section de législation, not. avis 26.355/9, donné le 2 juillet 1997, sur l'avant-projet devenu la loi du 11 avril 1999 portant assentiment au Mémoire d'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud concernant la coopération au développement signé, à Bruxelles le 16 mars 1995, (Doc. parl., Sénat, 1998-1999, n° 1-1168/1, p. 13); 33.510/3 et 33.627/3 précités; 34.368/2, donné le 17 février 2003, sur l'avant-projet devenu la loi du 11 mars 2004 portant assentiment au Protocole d'amendement à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, adoptée par l'Organisation mondiale des douanes le 25 septembre 1974, fait à Bruxelles le 26 juin 1999, (Doc. parl., Sénat, 2003/2004, n° 260/1, p. 45); 35.503/3, 35.590/3, 35.595/3, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 35.796/2/V, 36.168/1, 36.169/1 et 36.170/1 précités.

majorités qui n'incluent pas nécessairement les voix attribuées aux représentants de l'État belge ⁽⁴⁾.

Un tel transfert n'est toutefois admissible que si la nature et l'étendue de ce pouvoir sont clairement déterminées ⁽⁵⁾, ce qui, compte tenu des considérations émises sur ce point sous le n° 3, est le cas en l'espèce.

La procédure d'adoption des modifications prévue par l'article XV de l'Accord tel qu'amendé présente toutefois la particularité d'autoriser non pas l'adoption de règles de droit dérivé par les organes de l'ITSO, mais la modification des règles primaires de l'Accord qui crée cette institution. En l'espèce, compte tenu de l'objet limité de cette dernière et de ce que la Belgique dispose en toute hypothèse de la faculté de s'en retirer pour le cas notamment où ces modifications affecteraient de manière trop importante et sans son consentement l'objet de l'Accord et les pouvoirs de l'ITSO, une pareille attribution d'exercice de compétences à l'ITSO est admissible.

Quant aux conditions d'admissibilité de l'assentiment préalable envisagé

15. Ceci étant, afin d'éviter tout doute quant à l'assentiment préalable qui serait ainsi formulé par les assemblées législatives aux modifications à l'Accord adoptées selon la procédure à l'examen, il y a lieu de compléter le projet par une disposition expresse dans ce sens, qui pourrait être rédigée comme suit :

«Les amendements à l'Accord, qui seront adoptés en application de l'article XV de l'Accord sortiront leur plein et entier effet» ⁽⁶⁾.

16. Les observations qui précèdent n'enlèvent rien au fait qu'en application de l'article XV de l'Accord tel qu'amendé, il est possible que celui-ci fasse l'objet de modifications sur lesquelles, le cas échéant, les assemblées législatives ne peuvent marquer leur accord.

Afin de permettre aux assemblées de notifier au Gouvernement qu'elles n'approuvent pas un amendement donné, il y aurait lieu de compléter le projet par une disposition qui prévoit l'obligation pour le Gouvernement de leur communiquer, dans un délai déterminé, tout amendement à l'Accord approuvé par l'Assemblée des Parties, ce qui permettra aux assemblées, au Roi et aux Gouvernements concernés de prendre attitude quant aux suites qu'ils réserveront

⁽⁴⁾ Cf. not. les avis 27.449/2, donné le 23 mars 1998, sur l'avant-projet de loi "portant des dispositions en matière électorale et transposant la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994"; 21.540/AG, donné le 6 mai 1992, sur l'avant-projet devenu la loi du 26 novembre 1992 portant approbation du Traité sur l'Union européenne, des 17 Protocoles et de l'Acte final avec 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992.

⁽⁵⁾ Avis 25.776/9 du 22 janvier 1977 sur l'avant-projet devenu la loi du 25 mai 2000 portant assentiment à l'Accord de sécurité de l'UEO, fait à Bruxelles le 28 mars 1995 (Doc. parl., Sénat, 1999/2000, n° 306/1).

⁽⁶⁾ En ce sens, mutatis mutandis, not. les avis 33.510/3 précité et l'article 2, alinéa 2, de la loi précitée du 17 décembre 2002; *adde* : les avis 33.627/3, 35.503/3, 33.510/335.595/3, 35.796/2/V, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 36.168/1, 36.169/1 et 36.170/1, précités.

à cet amendement et à l'éventuel maintien de la Belgique en qualité de Partie à l'Accord ⁽⁷⁾.

17. Il reste une dernière question à examiner, qui concerne la publicité des modifications qui seraient apportées à l'Accord selon la procédure à l'examen.

L'assentiment anticipé à de pareilles modifications, qui résulterait de la loi en projet, n'emporte pas dérogation à l'obligation, qui résulte de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, de publier au Moniteur belge ces modifications pour qu'elles produisent leurs effets en droit interne.

L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet déclaré les traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge ⁽⁸⁾.

L'absence de publication au Moniteur belge n'aurait pas soulevé d'objection si l'Accord, tel qu'amendé, qui sera publié au Moniteur belge, avait lui-même prévu les formes dans lesquelles ces modifications seront publiées ⁽⁹⁾.

En conséquence, il y aura lieu de publier au Moniteur belge les dispositions des modifications futures à l'Accord." ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ En ce sens les avis n^{os} 33.510/3, 33.627/3, 34.368/2, 35.503/3, 35.595/3, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 35.796/2/V, 36.168/1, 36.169/1 et 36.170/1, précités.

⁽⁸⁾ Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298; 19 mars 1981, précité.

⁽⁹⁾ Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. Haubert et C. Debroux, "L'application du droit international par le juge administratif", A.P.T., 1998, p. 95).

⁽¹⁰⁾ Voir dans le même sens l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG, donné le 15 février 2005, sur un avant-projet de décret "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AG), un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.970/AG), un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.977/AG) et 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/ 1091/1, pp. 526-546).

Ces observations valent également pour l'article 37 de la Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI), à laquelle l'avant-projet examiné vise à porter assentiment.

Cette disposition prévoit en effet une procédure de révision des montants des limites de responsabilité fixés à l'article 20 de la Convention, ainsi que de l'unité de compte définie en son article 28, qui aboutit à ce que la Belgique sera liée par de telles modifications sans que l'assentiment des Chambres ne soit requis. Ces modifications pourraient même lier la Belgique après qu'elle ait notifié leur non acceptation, conformément à l'article 37, paragraphe 7, de la Convention.

Cette procédure de modification peut cependant être admise, compte tenu du caractère circonscrit de son objet, des limites prévues à l'article 37, paragraphe 8 de la Convention, et de la possibilité, expressément rappelée à l'article 37, paragraphe 9, de la Convention, de dénoncer la Convention en cas de désaccord avec l'amendement adopté.

Eu égard à la portée de cet article 37, il convient donc d'insérer dans l'avant-projet, un article 3 qui pourrait être rédigé comme suit :

"Les amendements à la Convention, qui seront adoptés en application de l'article 37 de la Convention, sortiront leur plein et entier effet."

Il conviendra également de veiller à la publication au Moniteur belge de futures modifications ainsi apportées à la Convention pour les motifs rappelés dans les avis précités à défaut pour la Convention de prévoir elle-même une publication officielle.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.624/4
VAN 23 APRIL 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 28 maart 2007 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag van Boedapest inzake de overeenkomst voor het vervoer van goederen over de binnenwateren (CMNI), gedaan te Boedapest op 22 juni 2001", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 37.900/VR, gegeven op 25 januari 2005 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het ontwerp van wet "houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie «INTELSAT», aangenomen te Washington op 17 november 2000" ⁽¹⁾, de volgende opmerking gemaakt :

"PROCEDURE INZAKE DE WIJZIGING VAN DE OVEREENKOMST,
ZOALS WORDT VOORGESCHREVEN BIJ ARTIKEL XV, d, EN e, VAN DE
ALDUS GEWIJZIGDE OVEREENKOMST"

12. Artikel XV van de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten, zoals het wordt gewijzigd bij artikel XVII van de Wijzigingen voorgesteld in het thans onderzochte voorontwerp van wet houdende instemming (hierna «de aldus gewijzigde Overeenkomst» genoemd), bepaalt het volgende :

- «a. Elke Partij mag wijzigingen in deze Overeenkomst voorstellen. Voorgestelde wijzigingen worden voorgelegd aan het uitvoerend orgaan, dat ze onverwijld toezendt aan alle Partijen.
- b. De Assemblee van Partijen neemt elke voorgestelde wijziging in overweging op haar eerste gewone vergadering volgende op de toezending door het uitvoerend orgaan of tijdens een eerder te houden buitengewone vergadering, bijeengeroepen overeenkomstig de procedures van artikel IX van deze Overeenkomst, mits de voorgestelde wijziging ten minste negentig dagen vóór de openingsdatum van de vergadering door het uitvoerend orgaan is toegezonden.
- c. De Assemblee van Partijen neemt beslissingen ten aanzien van elke voorgestelde wijziging overeenkomstig het bepaalde in artikel IX van deze

⁽¹⁾ Gedr. St., Senaat, 2004/2005, nr. 1259/1, blz. 23 tot 35.

Overeenkomst ter zake van quorum en stemming. Zij kan een overeenkomstig lid b van dit artikel toegezonden wijziging amenderen en eveneens besluiten nemen aangaande wijzigingen die niet als zodanig zijn toegezonden, maar die een rechtstreeks gevolg zijn van een voorgestelde of geamendeerde wijziging.

- d. Een door de Assemblee van Partijen goedgekeurde wijziging wordt van kracht in overeenstemming met lid e van dit artikel nadat de Depositaris een kennisgeving heeft ontvangen van de goedkeuring, aanvaarding of bekrachtiging van de wijziging van tweederden van de Staten die Partij waren op de datum waarop de wijziging was goedgekeurd door de Assemblee van Partijen.
- e. Zodra de Depositaris de aanvaardingen, goedkeuringen of bekrachtigingen, ingevolge lid d van dit artikel vereist voor het van kracht worden van een wijziging, heeft ontvangen, geeft hij daarvan kennis aan alle Partijen. Negentig dagen na de verzending van deze kennisgeving wordt de wijziging van kracht voor alle Partijen, met inbegrip van hen die haar nog niet hebben aanvaard, goedgekeurd of bekrachtigd en die zich niet uit ITSO hebben teruggetrokken.
- f. Niettegenstaande het bepaalde in de leden d en e van dit artikel wordt een wijziging niet van kracht binnen een termijn van acht maanden of later dan achttien maanden, te rekenen van de datum waarop zij door de Assemblee van Partijen is goedgekeurd.»

Die bepaling voorziet in de toepassing van een procedure van wijziging van de Overeenkomst die ertoe kan leiden dat België gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben betuigd. België zou zelfs gebonden kunnen zijn ingeval het zich zou verzetten tegen de wijzigingen aangebracht volgens die procedure, tenzij het zich terugtrekt uit ITSO.

Een zodanige regeling doet twee onderscheiden vragen rijzen : de eerste vraag is of de voorafgaande instemming met een verdrag of een wijziging ervan aanvaardbaar is, en de tweede vraag is of een procedure waarbij het verzet van België er niet aan in de weg zou staan dat het in sommige omstandigheden gebonden zou zijn door de aangenomen wijzigingen, aanvaardbaar is.

Is de voorafgaande instemming met de wijzigingen aangenomen volgens de wijzigingsprocedure aanvaardbaar ?

13. Aanvaard kan worden dat in bepaalde omstandigheden de Wetgevende Kamers hun voorafgaande instemming kunnen betuigen met een verdrag of met een wijziging ervan ⁽²⁾.

⁽²⁾ Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-1981, blz. 808; Pas., 1981, I, nr. 417; J.T., 1982, blz. 565 tot 567 en noot van J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N; RvS, afdeling wetgeving, inz. advies 33.510/3, op 28 mei 2002 verstrekt over het voorontwerp van wet dat is geworden 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 33.627/3, op 26 november 2002 verstrekt over het voorontwerp dat het decreet "houdende instemming met de overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels en de bijlagen 1, 2 en 3, ondertekend in Den Haag op 29 oktober 1999" is geworden (Parl. St., Vl. parl., 2002/2003, nr. 1606/1, blz. 12); advies 35.503/3, op 1 juli 2003 verstrekt over het voorontwerp van wet "houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998"; advies 35.590/3, op 30 september 2003 verstrekt over het voorontwerp dat het decreet "houdende instemming met het akkoord tussen de regering van het Koninkrijk België, de Vlaamse regering, de regering van de Franse Gemeenschap en de regering van het Waalse Gewest, enerzijds, en de regering van de Franse republiek, anderzijds, inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, ondertekend in Brussel op 16 september 2002" is geworden (Parl. St., Vl. parl., 2003/2004, nr. 2116/1, blz. 19); advies 35.595/3, op 11 juli 2003 verstrekt over het voorontwerp dat de ordonnantie van 5 december 2003 "houdende instemming met de Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische watervogels, ondertekend op 15 augustus 1996 in Den Haag" is geworden (Parl. St., B.H.R., 2002/2003, nr. A-458, blz. 11); advies 35.753/1/V, op 19 augustus 2003 verstrekt over het voorontwerp dat het decreet van 26 maart 2004 "houdende instemming met het protocol bij het verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, met bijlagen, ondertekend in Aarhus op 24 juni 1998" is geworden (Parl. St., Vl. parl., 2003/2004, nr. 1977/1, blz. 13); advies 35.792/2/V, op 20 augustus 2003 verstrekt over het voorontwerp dat is geworden 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 35.796/2/V, op 20 augustus 2003 verstrekt over het voorontwerp dat is geworden het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met de Internationale Conventie inzake de controle op schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, gesloten te Londen op 5 oktober 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (Parl. St., W. Gew. R., 2003/2004, nr. 572/1, blz. 22); advies 36.168/1, op 11 december 2003 verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en Australië, ondertekend te Canberra op 20 november 2002"; advies 36.169/1, op 11 december 2003 verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek der Filippijnen, ondertekend te Manilla op 7 december 2001"; advies 36.170/1, op 11 december 2003 verstrekt over een 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".

Wil een zodanige voorafgaande instemming bestaanbaar zijn met artikel 167, § 2, van de Grondwet, dan moeten de Wetgevende Kamers op zijn minst weten «binnen welke grenzen ze wordt verleend»⁽³⁾.

In het onderhavige geval zijn het onderwerp van de Overeenkomst en de bevoegdheden van ITSO beperkt en zijn ze genoegzaam omschreven in de Overeenkomst; beschouwd moet worden dat de eventuele wijzigingen die volgens de thans onderzochte procedure worden overwogen, geen essentiële bestanddelen van het onderwerp ervan mogen betreffen, doch wel aanpassingen ervan, waarbij België, indien het niet akkoord gaat met een wijziging aangenomen volgens de thans onderzochte procedure, krachtens de artikelen XIV en XV, e), van de aldus gewijzigde Overeenkomst steeds over de mogelijkheid beschikt om zich terug te trekken uit ITSO, waardoor de Overeenkomst drie maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving van die terugtrekking aan de Depositaris zou ophouden van toepassing te zijn op België.

Voorts bepaalt artikel XV de procedureregels volgens welke de wijzigingen zouden worden aangebracht.

In die omstandigheden kunnen de wetgevende vergaderingen verzocht worden vooraf hun instemming te betuigen met die wijzigingen achteraf.

Is de voorafgaande instemming met de wijzigingen, aangenomen niettegenstaande verzet vanwege België, aanvaardbaar ?

14. Artikel 34 van de Grondwet bepaalt :

«De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen.»

Die grondwetsbepaling maakt het mogelijk om in afwijking van artikel 33 van de Grondwet bijzondere bevoegdheden toe te kennen aan organen van volkenrechtelijke instellingen, waaronder de bevoegdheid om beslissingen te nemen die bindend zijn voor België, ondanks het verzet van ons land. Dat is inzonderheid het geval wat betreft de uitoefening van normatieve bevoegdheid inzake de bepalingen van het Verdrag van Rome waarbij aan de organen van de Europese Gemeenschappen bevoegdheden worden toegekend voor het aannemen van regels van afgeleid recht met een meerderheid, zonder dat noodzakelijkerwijs

⁽³⁾ Zie in die zin RvS, afdeling wetgeving, inz. advies 26.355/9, op 2 juli 1997 verstrekt over een voorontwerp dat is geworden de wet van 11 april 1999 houdende instemming met het Memorandum van Overeenkomst over de ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zuid-Afrika, ondertekend te Brussel op 16 maart 1995 (Parl. St., Senaat, 1998-1999, nr. 1-1168/1, blz. 13); de voornoemde adviezen 33.510/3 en 33.627/3; advies 34.368/2, op 17 februari 2003 verstrekt over het voorontwerp dat is geworden de wet van 11 maart 2004 houdende instemming met het Protocol tot wijziging van de Internationale Overeenkomst inzake de vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures, door de Werelddouaneorganisatie aangenomen op 25 september 1974, gedaan te Brussel op 26 juni 1999 (Parl. St., Senaat, 2003-2004, nr. 260/1, blz. 45); de voornoemde adviezen 35.503/3, 35.590/3, 35.595/3, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 35.796/2/V, 36.168/1, 36.169/1 en 36.170/1.

de stemmen toegekend aan de vertegenwoordigers van de Belgische Staat daarbij zijn gerekend ⁽⁴⁾.

Een zodanige overdracht is evenwel alleen aanvaardbaar indien de aard en de omvang van die bevoegdheid duidelijk bepaald zijn ⁽⁵⁾, wat in dezen het geval is, gelet op de overwegingen die ter zake in punt 3 zijn gemaakt.

De procedure van goedkeuring van de wijzigingen die wordt voorgeschreven in artikel XV van de aldus gewijzigde Overeenkomst vertoont evenwel de bijzonderheid dat niet de goedkeuring van regels van afgeleid recht door de organen van ITSO wordt toegestaan, maar de wijziging van primaire regels van de Overeenkomst waarbij die instelling wordt opgericht. Gelet op het beperkte doel van die instelling en gelet op het feit dat België in ieder geval over de mogelijkheid beschikt om zich eruit terug te trekken, onder meer ingeval die wijzigingen te zeer en zonder de instemming van België zouden inwerken op het doel van de Overeenkomst en de bevoegdheid van ITSO, is in het onderhavige geval een zodanige opdracht van bevoegdheden aan ITSO aanvaardbaar.

Voorwaarden voor het aanvaardbaar zijn van de voorgenomen voorafgaande instemming

15. In die omstandigheden moet, om iedere twijfel weg te nemen omtrent de voorafgaande instemming die de wetgevende vergaderingen aldus zouden verlenen aan de wijzigingen van de Overeenkomst die worden aangenomen volgens de thans onderzochte procedure, het ontwerp worden aangevuld met een uitdrukkelijke bepaling desbetreffend, die als volgt kan luiden :

«De wijzigingen van de Overeenkomst die met toepassing van artikel XV van de Overeenkomst worden aangenomen, zullen volkomen uitwerking hebben. ⁽⁶⁾»

⁽⁴⁾ Zie inz. advies 27.449/2, op 23 maart 1998 verstrekt over het voorontwerp van wet "houdende de bepalingen inzake verkiezingen en tot omzetting van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie nr. 94/80/EG van 19 december 1994"; advies 21.540/AV, op 6 mei 1992 verstrekt over het voorontwerp dat is geworden de wet van 26 november 1992 houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van de 17 Protocolen en van de Slotakte met 33 verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992.

⁽⁵⁾ Advies 25.776/9 van 22 januari 1977 over het voorontwerp dat is geworden de wet van 25 mei 2000 houdende instemming met het WEU-Akkoord inzake veiligheid, gedaan te Brussel op 28 maart 1995 (Parl. St., Senaat, 1999-2000, nr. 306/1).

⁽⁶⁾ Zie in die zin mutatis mutandis inz. voornoemd advies 33.510/3 en artikel 2, tweede lid, van de voornoemde wet van 17 december 2002; *adde* de voornoemde adviezen 33.627/3, 35.503/3, 33.510/3, 35.595/3, 35.796/2/V, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 36.168/1, 36.169/1 en 36.170/1.

16. De voorgaande opmerkingen doen niets af aan het feit dat het met toepassing van artikel XV van de aldus gewijzigde Overeenkomst mogelijk is dat in die Overeenkomst wijzigingen worden aangebracht waarmee de wetgevende vergaderingen in voorkomend geval hun instemming niet kunnen betuigen.

Teneinde die vergaderingen in staat te stellen de Regering ter kennis te brengen dat ze niet akkoord gaan met een bepaalde wijziging, dient het ontwerp te worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de mogelijkheid voor de Regering om hen binnen een bepaalde termijn iedere door de Assemblee van Partijen goedgekeurde wijziging van de Overeenkomst mee te delen, waardoor de vergaderingen, de Koning en de betrokken regeringen een standpunt kunnen innemen omtrent het gevolg dat ze zullen geven aan die wijziging en aan de vraag of België eventueel Partij bij de Overeenkomst zal blijven ⁽⁷⁾.

17. De laatste vraag die moet worden onderzocht, betreft de bekendmaking van de wijzigingen die volgens de thans onderzochte procedure zouden worden aangebracht in de Overeenkomst.

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.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vormen te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze bindend worden. 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 ⁽⁸⁾.

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad heeft plaatsgehad zou geen bezwaar hebben opgeleverd indien de aldus gewijzigde Overeenkomst, die in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt, zelf de vormen had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Zie in die zin de voornoemde adviezen 33.510/3, 33.627/3, 34.368/2, 35.503/3, 35.595/3, 35.753/1/V, 35.792/2/V, 35.796/2/V, 36.168/1, 36.169/1 en 36.170/1.

⁽⁸⁾ Cass., 11 december 1953, Arr. Verbr., 1954, blz. 252; voornoemd arrest van 19 maart 1981.

⁽⁹⁾ 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, blz. 95).

Bijgevolg moeten in het Belgisch Staatsblad de bepalingen van latere wijzigingen in de Overeenkomst worden bekendgemaakt." ⁽¹⁰⁾

Deze opmerkingen gelden eveneens voor artikel 37 van het Verdrag van Boedapest inzake de overeenkomst voor het vervoer van goederen over de binnenwateren (CMNI) waarmee het voorliggende voorontwerp beoogt in te stemmen.

Deze bepaling voorziet immers in een procedure tot herziening van de bedragen van de aansprakelijkheidsgrenzen vastgesteld in artikel 20 van het Verdrag, alsmede van de rekeneenheid die wordt gedefinieerd in artikel 28 ervan, welke procedure ertoe leidt dat België gebonden zal zijn door zulke wijzigingen zonder dat de Kamers ermee behoeven in te stemmen. Deze wijzigingen zouden België zelfs kunnen binden nadat dit land, overeenkomstig artikel 37, zevende lid, van het Verdrag, heeft meegedeeld dat het deze niet aanneemt.

Deze wijzigingsprocedure kan evenwel worden aanvaard gelet op de afbakening van het onderwerp ervan, op de in artikel 37, achtste lid, van het Verdrag bepaalde grenzen en op de mogelijkheid, waarop uitdrukkelijk wordt gewezen in artikel 37, negende lid, van het Verdrag, om het Verdrag op te zeggen in geval men het niet eens is met de aangenomen wijziging.

Gelet op de strekking van dit artikel 37, dient in het voorontwerp dus een artikel 3 te worden ingevoegd, dat zou kunnen luiden als volgt :

"De wijzigingen van het Verdrag die met toepassing van artikel 37 van het Verdrag worden aangenomen, zullen volkomen uitwerking hebben."

⁽¹⁰⁾ Zie in dezelfde zin advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, op 15 februari 2005 verstrekt over een voorontwerp van decreet "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); een voorontwerp van ordonnantie "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); een voorontwerp van ordonnantie "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); 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)(Gedr. St., Senaat, 2004-2005, nr. 1091/1, blz. 526-546).

Er zal eveneens moeten worden op toegezien dat aldus in het Verdrag aangebrachte toekomstige wijzigingen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad om de redenen vermeld in de voormelde adviezen, aangezien het Verdrag zelf niet voorziet in een officiële bekendmaking.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN