

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.958/4
DU 16 JANVIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 19 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Protocole relatif aux restes explosifs de guerre à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, fait à Genève le 28 novembre 2003", 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. Il résulte de l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est notamment tenu de solliciter l'avis de ce Conseil sur les avant-projets d'ordonnance ayant une incidence sur la vie économique et sociale.

Puisque tel est le cas du traité à approuver, le présent avant-projet d'ordonnance doit être soumis à l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale. Il y a lieu de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable.

2. Le protocole relatif aux restes explosifs de guerre indique en son préambule que les Parties Contractantes sont "disposées à prendre des mesures préventives générales en appliquant à leur gré les meilleures pratiques spécifiées dans une annexe technique".

L'article 9 du protocole, sous l'intitulé "Mesures préventives générales", stipule ce qui suit :

"1. En fonction des différentes circonstances et des capacités, chaque Haute Partie contractante est encouragée à prendre des mesures préventives générales visant à minimiser autant que faire se peut l'apparition de restes explosifs de guerre et notamment, mais non exclusivement, celles qui sont mentionnées dans la troisième partie de l'annexe technique.

2. Chaque Haute Partie contractante peut participer, à son gré, à l'échange de renseignements concernant les efforts entrepris pour promouvoir et mettre en oeuvre les meilleures pratiques relatives aux mesures visées par le paragraphe 1 du présent article."

.../...

L'annexe technique stipule que :

"Les meilleures pratiques sont suggérées dans la présente annexe technique pour atteindre les objectifs énoncés aux articles 4, 5 et 9 du protocole. Les Hautes Parties contractantes appliqueront cette annexe à leur gré".

Dans une subdivision intitulée "Mesures préventives générales", il est prévu que "Les États qui produisent ou acquièrent des munitions explosives devraient, dans la mesure du possible et selon qu'il convient, s'efforcer de s'assurer que les mesures ci-après soient appliquées et respectées durant le cycle de vie de ces munitions". Sous le littéra d), intitulé "Transfert", il est convenu qu'"Un État qui envisage de transférer un type de munitions explosives à un autre État qui ne possède pas encore ce type de munitions devrait s'efforcer de s'assurer que l'État qui les reçoit soit en mesure de stocker, de maintenir en état et d'employer correctement ces munitions".

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, 4/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la faculté de donner une effectivité juridique dans l'ordre juridique interne incombe également aux autorités régionales en tant que cette faculté concerne l'octroi de licences d'exportation de ce type de munitions.

De même les autorités régionales sont-elles concernées par le protocole V, en tant que certaines des dispositions de son annexe technique concernent la politique en matière d'environnement et les aspects externes de la politique d'autorisation des établissements dangereux et la formation du personnel qui y est employé (voir les littéra b) et c) des mesures préventives générales).

Le protocole constitue de ce fait un traité mixte au sens de l'article 167 de la Constitution, avec pour conséquence, que les entités fédérées doivent donner leur assentiment au protocole en vue d'assurer la régularité de l'engagement international de la Belgique, dans l'ordre interne, comme le Conseil d'État l'a déjà observé dans son avis 42.630/4 du 23 avril 2007 donné au Ministre des Affaires étrangères, concernant l'avant-projet de loi portant assentiment audit protocole.

3. Pour le surplus, l'avant-projet n'appelle pas d'autre observation.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.958/4
VAN 16 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 19 december 2007 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Protocol inzake ontplofbare oorlogsresten bij het Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben, gedaan te Genève op 28 november 2003", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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 voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Uit artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 8 september 1984 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijkt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering er inzonderheid toe gehouden is het advies van die Raad in te winnen over de voorontwerpen van ordonnantie die een weerslag hebben op het economische en sociale leven.

Aangezien zulks het geval is met het verdrag waarmee men instemming wil betuigen, dient dit voorontwerp van ordonnantie ter fine van advies te worden voorgelegd aan de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Er moet voor gezorgd worden dat dit voorafgaande vormvereiste vervuld wordt.

2. In de aanhef van het protocol inzake ontplofbare oorlogsresten wordt aangegeven dat de Verdragsluitende Partijen "bereid (zijn) algemene preventieve maatregelen te treffen door middel van *best practices* op vrijwillige basis vervat in een Technische Bijlage".

Artikel 9 van het protocol, met het opschrift "Algemene preventieve maatregelen", bepaalt het volgende :

"1. Indachtig de verschillende situaties en capaciteiten wordt elke Hoge Verdragsluitende Partij aangemoedigd algemene preventieve maatregelen te nemen gericht op het beperken van het vóórkomen van ontplofbare oorlogsresten, waaronder, doch niet beperkt tot, die welke worden genoemd in deel 3 van de Technische Bijlage.

.../...

2. Elke Hoge Verdragsluitende Partij kan, op vrijwillige basis, informatie uitwisselen betreffende inspanningen ter bevordering en instelling van de *best practices* ten aanzien van het eerste lid van dit artikel."

In de technische bijlage staat :

"Deze Technische Bijlage bevat de *best practices* die zijn voorgesteld voor het realiseren van de in de artikelen 4, 5 en 9 van dit Protocol vervatte doelstellingen. Deze Technische Bijlage wordt door de Hoge Verdragsluitende Partijen op vrijwillige basis geïmplementeerd."

In een onderverdeling met het opschrift "Algemene preventieve maatregelen" wordt bepaald dat "staten die ontplofbare munitie vervaardigen of aanschaffen (...) er voor zover mogelijk en op passende wijze naar (moeten) streven te waarborgen dat de volgende maatregelen gedurende de levensduur van ontplofbare munitie worden geïmplementeerd en nageleefd". Onder d), met het opschrift "Overdracht", wordt overeengekomen dat "een staat die van plan is ontplofbare munitie naar een andere staat over te dragen die voordien die soort ontplofbare munitie niet bezat, (...) ernaar (moet) streven te waarborgen dat de ontvangende staat de benodigde capaciteit heeft om die ontplofbare munitie op de juiste wijze op te slaan, in stand te houden en te gebruiken".

Krachtens artikel 6, § 1, VI, 4/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen komt de mogelijkheid om juridische effectiviteit te verlenen in de interne rechtsorde eveneens toe aan de gewestelijke overheden in zoverre deze mogelijkheid betrekking heeft op de toekenning van uitvoervergunningen voor dit type van munitie.

Evenzo zijn de gewestelijke overheden betrokken bij het protocol V, in zoverre sommige bepalingen van de technische bijlage betrekking hebben op het beleid inzake leefmilieu en de externe aspecten van het vergunningsbeleid voor gevaarlijke inrichtingen en de opleiding van het personeel dat er wordt tewerkgesteld (zie b) en c) van de algemene preventieve maatregelen).

Het protocol vormt hierdoor een gemengd verdrag in de zin van artikel 167 van de Grondwet, wat tot gevolg heeft dat de deelentiteiten ermee moeten instemmen om ervoor te zorgen dat de internationale verbintenis van België regelmatig in de interne rechtsorde wordt omgezet, zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in advies 42.630/4 dat hij op 23 april 2007 aan de Minister van Buitenlandse Zaken heeft gegeven over het voorontwerp van wet houdende instemming met dat Protocol.

3. Voor het overige geeft het voorontwerp geen aanleiding tot opmerkingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE