KV

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 44.486/4
DU 14 MAI 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 29 avril 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à la Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, faite à Londres le 5 octobre 2001", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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).

L'article 16, 2), f), ii) et iii), de la convention à laquelle il est envisagé de porter assentiment contient des dispositions particulières régissant l'entrée en vigueur d'amendements aux annexes à la convention.

Il résulte de l'application de ces dispositions que la Région de Bruxelles-Capitale peut être liée par l'amendement à une annexe sans que le Parlement ait eu connaissance de son contenu et ait pu y donner expressément son assentiment.

Or, en vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement.

Rien ne s'oppose toutefois à ce que celui-ci donne anticipativement son assentiment à d'éventuels amendements à une annexe à la convention.

En effet, il peut être admis que, dans certaines conditions, le Parlement donne son assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci (2). Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 3, de la Constitution, il faut que le Parlement connaisse et énonce les limites dans lesquelles il est donné. En l'espèce, l'article 16, 2), f), ii) et iii), de la convention détermine avec précision son champ

---

(1) Voir dans le même sens l'avis 35.796/2/V, donné le 20 août 2003, sur un avant-projet devenu le décret du Gouvernement wallon 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., Parl. wall., 2003-2004, n/ 572/1, p. 22); l'avis 43.976/3, donné le 10 janvier 2008, sur un avant-projet de décret "houdende instemming met het Internationaal Verdrag betreffende de controle van schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, opgemaakt in Londen op 5 oktober 2001" (Doc. Vl. Parl., 2007-2008, n/ 1588, pp. 15-21).

(2) Cass., 19 mars 1981, Pas., I, p. 779.

d'application ainsi que les règles régissant l'entrée en vigueur d'amendements aux annexes à la convention. Dans ces conditions, le Parlement peut être invité à donner son assentiment préalable à d'éventuels amendements ultérieurs aux annexes.

Si l'intention de la Région de Bruxelles-Capitale est de prévoir un tel assentiment préalable, il y aurait lieu de compléter l'avant-projet d'ordonnance par une disposition expresse en ce sens.

Cette disposition pourrait être rédigée comme suit :

"Les amendements aux annexes à la convention, qui seront adoptés en application de l'article 16 de la convention, sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet".

En outre, afin de permettre au Parlement de notifier en temps utile au Gouvernement, le cas échéant, qu'il n'approuve pas un amendement à une annexe, il y aurait lieu de compléter encore l'avant-projet par une disposition prévoyant l'obligation, pour le Gouvernement, de communiquer au Parlement, dans un délai déterminé, tout amendement à une annexe, approuvé conformément à l'article 16 de la convention [(3)].

---

(3) Si le Parlement n'approuve pas un amendement à une annexe, le Gouvernement sera tenu de s'opposer à cet amendement au nom de la Région de Bruxelles-Capitale.
Voir, dans le même sens, l'avis 42.374/3, donné le 30 janvier 2007, sur un avant-projet devenu le decret van het Vlaams Parlement van 6 juli 2007 houdende instemming met het Protocol bij het Vedrag van 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, opgemaakt in Kiev op 21 mei 2003 (Doc., Vlaams Parl., 2006-2007, n/ 1230/1) et l'avis 41.096/2/V, donné le 11 septembre 2006, sur un avant-projet, devenu le décret du Parlement wallon 31 mai 2007 portant assentiment au Protocole à la Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, portant sur les registres des rejets et transferts de polluants, fait à Kiev, le 21 mai 2003 (Doc., Parl. wal., 2006-2007, n/ 585/1) http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2006_2007/DECRET/585_1.pdf (05/03/2008).

L'attention est encore attirée sur le fait qu'un assentiment anticipé aux amendements aux annexes à la convention n'emporterait pas dérogation à l'obligation, qui résulte de l'article 190 de la Constitution et de l'article 33 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, de publier au Moniteur belge ces amendements pour qu'ils produisent leurs effets en droit interne, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-capitale [(4)].

---

(4) 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).

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. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.486/4
VAN 14 MEI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 29 april 2008 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 Internationaal Verdrag van 2001 betreffende de controle op schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, opgemaakt te Londen op 5 oktober 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 [(1)].

Artikel 16, 2), f), ii) en iii), van het verdrag waarmee instemming wordt beoogd, geeft bijzondere regels voor de inwerkingtreding van wijzigingen van de bijlagen bij het verdrag.

Uit de toepassing van deze bepalingen blijkt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gebonden kan zijn door een wijziging van een bijlage zonder dat het parlement kennis heeft gekregen van de inhoud ervan en zonder dat het daarmee uitdrukkelijk heeft kunnen instemmen.

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen evenwel eerst uitwerking nadat het parlement ermee heeft ingestemd.

Niets staat er evenwel aan in de weg dat het parlement van tevoren instemt met eventuele wijzigingen van een bijlage bij het verdrag.

---

(1) Zie in dezelfde zin advies 35.796/2/V, op 20 augustus 2003 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van de Waalse Regering van 27 november 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",(Gedr. St., Parl. Wall. , 2003-2004, nr. 572/1, blz. 22); advies 43.976/3, op 10 januari 2008 verstrekt over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Internationaal Verdrag betreffende de controle van schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, opgemaakt in Londen op 5 oktober 2001" (Gedr. St. Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1588, blz. 15-21).

Het kan immers worden aanvaard dat het parlement, onder bepaalde voorwaarden, vooraf instemt met een verdrag of met een wijziging daarvan [(2)]. Wil een zodanige voorafgaande instemming bestaanbaar zijn met artikel 167, § 3, van de Grondwet, dan moet het parlement de grenzen waarbinnen de instemming wordt verleend kennen en bepalen. In casu bepaalt artikel 16, 2), f), ii) en iii) van het verdrag nauwkeurig de werkingssfeer ervan, alsmede de regels die gelden voor de inwerkingtreding van wijzigingen van de bijlagen bij het verdrag. In die omstandigheden kan het parlement worden verzocht zijn voorafgaande instemming te betuigen met eventuele latere wijzigingen van de bijlagen.

Indien het in de bedoeling ligt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te voorzien in een zodanige voorafgaande instemming, dient het voorontwerp van ordonnantie te worden aangevuld met een uitdrukkelijke bepaling in die zin.

Deze bepaling zou geredigeerd kunnen worden als volgt :

"Wijzigingen van de bijlagen bij het verdrag, goedgekeurd met toepassing van artikel 16 van het verdrag zonder dat België zich verzet tegen de goedkeuring ervan, zullen volkomen gevolg hebben."

Om het parlement de mogelijkheid te bieden de regering in voorkomend geval tijdig ervan in kennis te stellen dat het niet instemt met een wijziging van een bijlage, dient het voorontwerp voorts te worden aangevuld met een bepaling waarbij de regering de verplichting wordt opgelegd om elke wijziging van een bijlage, goedgekeurd

---

(2) Arr. Cass. 1980-1981, blz. 808-812.

overeenkomstig artikel 16 van het verdrag, binnen een bepaalde termijn aan het parlement mee te delen [3].

Bovendien wordt erop gewezen dat voorafgaande instemming met de wijzigingen van de bijlagen bij het verdrag geen afwijking meebrengt van de verplichting, die volgt uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 33 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, te weten dat die wijzigingen in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt willen ze uitwerking hebben in het interne recht, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft [4].

---

[3] Indien het parlement niet instemt met wijziging van een bijlage, zal de regering zich moeten verzetten tegen deze wijziging namens het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
Zie, in dezelfde zin, advies 42.374/3, op 30 januari 2007 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Vlaams Parlement van 6 juli 2007, houdende instemming het het Protocol bij het Verdrag van 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, opgemaakt in Kiev op 21 mei 2003 (Gedr. St., Vlaams Parl. 2006-2007, nr. 1230/1), advies 41.096/2/V, op 11 september 2006 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Waals Parlement van 31 mei 2007 "portant assentiment au Protocole à la Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matièred'environnement, portant sur les registres des rejets et transferts de polluants, fait à Kiev, le 21 mai 2003" (Gedr. St., Parl. Wall., 2006-2007, nr. 585/1) http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2006_2007/DECRET/585_1.pdf(05/03/2008).

[4] 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).

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. B. JADOT, 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