ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.589/4
DU 12 DÉCEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 18 novembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi « portant assentiment au Protocole de 2002 à la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages, fait à Londres le 1er novembre 2002 », 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 de l'avant-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 suivantes.

Formalités préalables

Une loi du 30 juillet 2010, entrée en vigueur le 1er octobre 2011 [1], a inséré dans la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' des dispositions relatives à l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable.

Le législateur a défini l'« évaluation d'incidence » comme étant « l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable, c'est-à-dire la méthode permettant d'étudier les éventuels effets sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que les effets sur les recettes et les dépenses de l'État, à court, à moyen et à long terme, en Belgique et à l'étranger, d'une politique proposée avant que la décision finale ne soit prise » [2].

Le système suivant a été mis en place :

1° en principe, tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence [3] ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres [4], qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris ;

---

[1] Selon son article 4, la loi du 30 juillet 2010 « entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge ». Cette publication étant intervenue le 14 octobre 2010, il en résulte que la loi du 30 juillet 2010 est entrée en vigueur le 1er octobre 2011.

[2] Article 2, 9°, de la loi du 5 mai 1997.

[3] Article 19/1, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 5 mai 1997. L'article 19/1, § 2, de la loi du 5 mai 1997 charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de cet examen préalable. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

[4] Article 19/1, § 1er, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997.

2° lorsqu'il apparaît, au terme de l'examen préalable, qu'une évaluation d'incidence est requise, il doit alors être procédé à cette évaluation [5] ;

3° le respect de la procédure ainsi prescrite conditionne, selon le cas, le dépôt du projet de loi devant les Chambres législatives, l'adoption du projet d'arrêté royal ou l'approbation du projet de décision par le Conseil des ministres [6].

En l'espèce, aucun des documents transmis au Conseil d'État ne permet d'établir que la procédure décrite ci-avant a été suivie, plus spécialement l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence. L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité [7].

Examen de l'avant-projet de loi

1. L'article 4 de l'avant-projet dispose :

> « Art. 4. La Convention d'Athènes de 2002 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages est appliquée tenant compte des 'lignes directrices de l'OMI pour l'application de la convention d'Athènes' adoptées par le Comité juridique de l'Organisation maritime internationale, le 19 octobre 2006 et leurs modifications.
>
> L'alinéa précédent n'est pas d'application durant la période d'application du Règlement (CE) N° 329/2009 du 23 avril 2009 relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident ».

Il n'est pas nécessaire d'exprimer, dans le dispositif de l'avant-projet de loi d'assentiment examiné (article 4, alinéa 1er de l'avant-projet), la volonté d'appliquer la Convention d'Athènes de 2002 en tenant compte des lignes directrices de l'OMI précitées. En effet, le texte de la réserve figurant au point 8.2 de l'exposé des motifs en est encore au stade

[5] Article 19/2 de la loi du 5 mai 1997. Cette disposition charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'évaluation d'incidence. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

[6] Article 19/3 de la loi du 5 mai 1997.

[7] Voir l'avis 50.647/1/2/4 donné le 5 décembre 2011 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses'.

des intentions et peut, selon une procédure usuelle considérée comme valable par le Conseil d'État et la doctrine [8], être simplement explicité dans l'exposé des motifs comme c'est le cas en l'espèce.

2. Par ailleurs, comme l'explique l'exposé des motifs, l'application et l'exécution de la Convention précitée feront, en outre, l'objet d'un projet de loi distinct [9]. Le fait que ce futur projet de loi doive être conforme au droit européen - lequel ne se limite d'ailleurs pas au seul Règlement (CE) n° 392/2009 précité durant sa période d'application - , relève pour sa part de l'évidence et n'a pas besoin d'être rappelé dans le dispositif de l'avant-projet de loi d'assentiment examiné (article 4, alinéa 2 de l'avant-projet).

3. En conséquence, l'article 4 de l'avant-projet peut être omis.

---

[8] Voir J. Masquelin, « Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges », Bruxelles, Bruylant, 1980, n° 179, pp. 199-202. Voir également l'avis 28.085/1 donné le 11 mars 1999 sur un avant-projet devenu la loi du 24 juin 2000 'portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985' (*Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 214).

[9] Voir le point 10 de l'exposé des motifs.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE, L. DETROUX,	conseillers d'État,
	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.589/4
VAN 12 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 18 november 2011 door de Vice-Eerste Minister en 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 Protocol van 2002 bij het Verdrag van Athene van 1974 inzake het vervoer van passagiers en hun bagage over zee, gedaan te Londen op 1 november 2002", 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 voorontwerp, 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.

Voorafgaande vormvereisten

Bij een wet van 30 juli 2010, die op 1 oktober 2011 in werking is getreden [1], zijn in de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' bepalingen betreffende de duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling ingevoegd.

De wetgever heeft de "effectbeoordeling" gedefinieerd als "duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling, zijnde de methode voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede de effecten op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, van een voorgesteld beleid op korte, middellange en lange termijn in en buiten België vooraleer de uiteindelijke beslissing wordt genomen" [2].

In dat kader is de volgende regeling ingevoerd:

1° in principe moet elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd aanleiding geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren [3]; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad [4], welk

[1] Volgens artikel 4 van de wet van 30 juli 2010 "treedt (deze wet) in werking op de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad". Doordat de wet van 30 juli 2010 is bekendgemaakt op 14 oktober 2010, volgt daaruit dat deze wet in werking is getreden op 1 oktober 2011.

[2] Artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997.

[3] Artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997. Bij artikel 19/1, § 2, van de wet van 5 mei 1997 wordt de Koning ermee belast dat voorafgaand onderzoek te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is nog geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

[4] Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997.

besluit bij de huidige stand van de teksten die in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is;

2° wanneer uit het voorafgaand onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling vereist is, dient de voormelde beoordeling te worden uitgevoerd [5] ;

3° de naleving van de aldus voorgeschreven procedure is een voorwaarde, naargelang het geval, voor het indienen van een wetsontwerp bij de Wetgevende Kamers, voor het uitvaardigen van een koninklijk besluit of voor het goedkeuren van een voorstel van beslissing door de Ministerraad [6].

In casu kan met geen enkel aan de Raad van State overgezonden document worden aangetoond dat de hierboven beschreven procedure is gevolgd, inzonderheid het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren. De steller van het voorontwerp dient erop toe te zien dat dit vormvereiste wordt vervuld [7].

Onderzoek van het voorontwerp van wet

1. Artikel 4 van het voorontwerp bepaalt het volgende:

"Het Verdrag van Athene van 2002 inzake het vervoer van passagiers en hun bagage over zee wordt toegepast met inachtneming van de 'richtsnoeren van de IMO voor de uitvoering van het Verdrag van Athene' die door de Juridische Commissie van de Internationale Maritieme Organisatie zijn aangenomen op 19 oktober 2006 en hun wijzigingen.

Het vorige lid is niet van toepassing gedurende de periode van toepassing van Verordening (EG) Nr. 392/2009 van 23 april 2009 betreffende de aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee bij ongevallen".

[5] Artikel 19/2 van de wet van 5 mei 1997. Bij deze bepaling wordt de Koning ermee belast de effectbeoordeling te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

[6] Artikel 19/3 van de wet van 5 mei 1997.

[7] Zie advies 50.647/1/2/4, gegeven op 5 december 2011 over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen'.

Het is niet nodig in het dispositief van het voorliggende voorontwerp van instemmingswet (artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp) aan te geven dat gestreefd wordt naar de toepassing van het Verdrag van Athene van 2002 met inachtneming van de voornoemde richtsnoeren van de IMO. De tekst betreffende het voorbehoud, in punt 8.2 van de memorie van toelichting, is immers nog een intentie en kan, volgens een gangbare werkwijze die door de Raad van State en in de rechtsleer als geldig wordt beschouwd [8], eenvoudig worden uiteengezet in de memorie van toelichting, zoals *in casu* het geval is.

2. Daarbij komt dat de toepassing en de uitvoering van het voornoemde Verdrag worden opgenomen in een apart wetsontwerp, zoals uiteengezet wordt in de memorie van toelichting [9]. Het feit dat dit toekomstige wetsontwerp in overeenstemming moet zijn met het Europese recht – dat zich overigens niet bepaalt tot enkel de voornoemde verordening (EG) nr. 392/2009 gedurende de periode waarin die wordt toegepast – , is zijnerzijds evident en hoeft niet te worden gememoreerd in het dispositief van het voorliggende voorontwerp van instemmingswet (artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp).

3. Artikel 4 van het voorontwerp kan dientengevolge worden weggelaten.

---

[8] Zie J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, nr. 179, blz. 199-202. Zie ook advies 28.085/1, gegeven op 11 maart 1999 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 24 juni 2000 'houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, gedaan te Straatsburg op 15 oktober 1985' (*Parl.St.* Senaat 1999-2000, nr. 214).

[9] Zie punt 10 van de memorie van toelichting.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE, L. DETROUX,	staatsraden,
	Y. DE CORDT,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

C. GIGOT P. LIÉNARDY