



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.678/1/V
van 31 juli 2013

avis 53.678/1/V
du 31 juillet 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'betreffende de prospectie, de
exploratie en de exploitatie van de
rijkdommen van de zee- en
oceanbodem en de ondergrond
ervan voorbij de grenzen van de
nationale rechtsmacht'

un projet d'arrêté royal 'concernant
la prospection, l'exploration et
l'exploitation des ressources des
fonds marins et leur sous-sol
au-delà des limites de la juridiction
nationale'

Op 8 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de prospectie, de exploratie en de exploitatie van de rijkdommen van de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Pierre BARRA, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2013.

*

Le 8 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘concernant la prospection, l'exploration et l'exploitation des ressources des fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 juillet 2013. La chambre était composée de Jan CLEMENT, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Pierre BARRA, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 juillet 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een aantal bepalingen ter uitvoering van het onlangs door de Wetgevende Kamers aangenomen wetsontwerp ‘betreffende de prospectie, de exploratie en de exploitatie van rijkdommen van de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht’.¹ Die toekomstige wettelijke regeling maakt het voor Belgische onderdanen of ondernemingen mogelijk om op een met het internationale recht conforme wijze activiteiten van prospectie, exploratie en exploitatie van de diepzeebodem te ondernemen onder borgstelling door de Belgische Staat, zonder dat deze laatste internationaalrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld als de contractant zijn verplichtingen vervat in die internationale normen of zijn contract met de Internationale Zeebodemautoriteit (hierna: de Autoriteit) niet zou naleven.

Er wordt bepaald dat een aantal als bijlage bij het ontworpen besluit gevoegde voorschriften van de Autoriteit volkomen uitwerking zullen hebben (artikel 2 van het ontwerp). Het ontwerp bevat bepalingen over de procedure die moet worden doorlopen voor het verkrijgen van een borgstellingscertificaat, dat vereist is om een contract met de Autoriteit te kunnen sluiten (artikelen 3 tot 7). Er wordt voorzien in een toezichtsregeling met betrekking tot de voorwaarden voor het behoud van het borgstellingscertificaat, hetgeen eventueel kan leiden tot een “intrekking” van dit borgstellingscertificaat (artikel 8). Het ontwerp bevat ten slotte een overgangsregeling voor aanvragers met een voorlopig borgstellingscertificaat (artikel 9).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 4, §§ 1 en 2, van het voormelde wetsontwerp. Bij die wetsbepalingen wordt de Koning enerzijds gemachtigd om uitwerking te verlenen aan de regels, de voorschriften en de procedures van de Autoriteit, en anderzijds om bij een besluit vastgesteld na overleg in Ministerraad, de regels en de procedures te bepalen die nodig zijn voor de uitvoering van deze verantwoordelijkheden, zoals bepaald in de regels, de voorschriften en de procedures van de Autoriteit.

¹ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2838/004. Zie ook het met dit wetsontwerp samenhangende wetsontwerp waarin twee aspecten worden geregeld die ressorteren onder de volledig bicamerale procedure (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2839/004). Beide wetsontwerpen werden op 4 juli 2013 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers. De Senaat heeft vervolgens op 18 juli 2013 beslist deze ontwerpen niet te amenderen, waardoor de parlementaire procedure is voltooid en de wetten door de Koning kunnen worden bekrachtigd en afgekondigd. De stellers van het onderhavige uitvoeringsbesluit zullen er uiteraard wel op toezien dat het niet eerder dan deze wettelijke regeling wordt bekendgemaakt, aangezien het niet in werking kan treden vooraleer die wettelijke regeling in werking is getreden (in beide gevallen tien dagen na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Gelet op hetgeen *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, kan het eerste lid van de aanhef als volgt worden gesteld:

“Gelet op de wet van ... betreffende de prospectie, de exploratie en de exploitatie van rijkdommen van de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht, artikel 4, §§ 1 en 2;”.

5. De adviezen van de inspecteurs van Financiën dienen in chronologische volgorde in de aanhef te worden vermeld, waarbij het oudste advies eerst komt, gevolgd door het recentere.

6. De akkoordbevinding van de Minister van begroting dient eveneens in de aanhef te worden opgenomen, onmiddellijk na de adviezen van de inspecteurs van Financiën.

7. In de aanhef moet eveneens een nieuw lid worden opgenomen, luidend als volgt:

“Gelet op het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, waarbij besloten is dat een effectbeoordeling niet vereist is;”.

8. De woorden “Op de voordracht van de Minister van Economie en Noordzee” moeten worden aangevuld met de woorden “en op het advies van de in Raad vergaderde Ministers,”.

DISPOSITIEF

Artikel 6

9. Artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp regelt de taal waarin het borgstellingscertificaat wordt opgesteld. Aangezien daarmee het gebruik der talen voor handelingen van het openbaar gezag wordt geregeld, kan een dergelijke regeling overeenkomstig artikel 30 van de Grondwet enkel door de wetgever worden vastgesteld. Artikel 8, § 2, vierde lid, van het voormelde wetsontwerp regelt enkel het gebruik van de talen waarin de documenten voor de aanvraag van een borgstelling moeten worden opgesteld en niet de taal waarin het borgstellingscertificaat wordt opgesteld. De ontworpen bepaling kan bijgevolg geen doorgang vinden.

Artikelen 8 en 9

10. In de artikelen 8, § 4, tweede lid, en 9, § 3, tweede lid, van het ontwerp wordt telkens gewag gemaakt van de “intrekking” van het borgstellingscertificaat. De term “intrekking”

verwijst eigenlijk naar het opheffen van een beslissing of een rechtsregel met terugwerkende kracht tot het tijdstip van uitvaardiging ervan, hetgeen allicht niet in de bedoeling ligt van de stellers van het ontwerp en overigens ook op juridische bezwaren kan stuiten. De voorkeur gaat dan ook uit naar een andere formulering die niet de indruk wekt dat terugwerkende kracht wordt beoogd, zoals bijvoorbeeld de formulering “beëindiging van de borgstelling”, waarvan trouwens reeds gewag wordt gemaakt in de artikelen 8, § 4, vierde lid, en 9, § 3, vierde lid, van het ontwerp, alsook in de voorschriften van de Autoriteit in de bijlagen bij het ontworpen besluit.²

11. Artikel 9 van het ontwerp bevat een overgangsregeling ten behoeve van aanvragers met een “voorlopig borgstellingscertificaat”. Over de draagwijdte van dit begrip verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het voorlopige borgstellingscertificaat moet allicht anders geformuleerd worden, het betreft iemand die, gesteund door de Belgische Staat, reeds een contract heeft gesloten met de Autoriteit, maar nog geen borgstellingscertificaat van de Staat heeft ontvangen.”

Deze uitleg, alsook de bewoordingen van de ontworpen bepaling wekken de indruk dat ermee wordt beoogd bepaalde rechtsgevolgen te verbinden aan feiten of handelingen die zich thans reeds hebben voorgedaan, vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit. Aangezien de wettelijke regeling waarvan het ontworpen besluit de uitvoering beoogt, tot op heden ook nog niet in werking is getreden, is er zelfs geen rechtsgrond voorhanden om bepaalde feiten of handelingen die zich vóór de inwerkingtreding van die wettelijke regeling hebben voorgedaan, thans te regulariseren.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of het in het licht van de voorgaande opmerking wel zinvol is om te voorzien in een afzonderlijke procedure voor aanvragers die reeds een contract hebben gesloten vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit, aangezien het juridisch niet mogelijk is om alsnog een borgstelling te verlenen voor activiteiten die vóór de inwerkingtreding hebben plaatsgevonden.

*

² Zie bijvoorbeeld artikel 29 van het Voorschrift met betrekking tot de prospectie en exploratie van de polymetallische knollen in het Gebied, goedgekeurd te Kingston (Jamaica) op 13 juli 2000 (bijlage 1 bij het ontworpen besluit), artikel 31 van het Voorschrift met betrekking tot de prospectie en exploratie van de polymetallische sulfiden in het Gebied, goedgekeurd te Kingston (Jamaica) op 7 mei 2010 (bijlage 2 bij het ontworpen besluit) en artikel 31 van het Voorschrift met betrekking tot de prospectie en exploratie van de kobaltrijke ferromangaan korsten in het Gebied, goedgekeurd te Kingston (Jamaica) op 27 juli 2012 (bijlage 3 bij het ontworpen besluit).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte une série de dispositions prises en exécution du projet de loi 'relatif à la prospection, l'exploration et l'exploitation de ressources des fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale', récemment adopté par les Chambres législatives¹. Ce futur régime légal permet à des ressortissants ou entreprises belges de procéder, de manière conforme au droit international, à des activités de prospection, d'exploration et d'exploitation des fonds marins sous le patronage de l'État belge, sans que la responsabilité de ce dernier puisse être engagée sur le plan du droit international si le contractant ne s'acquitte pas de ses obligations découlant de ces normes internationales ou ne respecte pas son contrat avec l'Autorité internationale des fonds marins (ci-après : l'Autorité).

Le projet dispose qu'un certain nombre de règlements de l'Autorité, annexés à l'arrêté en projet, sortiront leur plein et entier effet (article 2 du projet). Il contient des dispositions relatives à la procédure à suivre en vue d'obtenir un certificat de patronage, nécessaire pour la conclusion d'un contrat avec l'Autorité (articles 3 à 7). Il prévoit un régime de supervision quant aux conditions de maintien du certificat de patronage, ce qui peut éventuellement aboutir à un « retrait » de ce certificat de patronage (article 8). Enfin, le projet comporte un régime transitoire pour les demandeurs disposant d'un certificat de patronage provisoire (article 9).

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique à l'article 4, §§ 1^{er} et 2, du projet de loi précité. Ces dispositions légales habilitent le Roi, d'une part, à donner effet aux règles, règlements et procédures de l'Autorité, et, d'autre part, à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles et les procédures nécessaires pour l'application de ces responsabilités, comme prévu par les règles, règlements et procédures de l'Autorité.

¹ *Doc. Parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2838/004. Voir également le projet de loi connexe à ce projet de loi, qui règle deux aspects relevant de la procédure bicamérale parfaite (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2839/004). Les deux projets de loi ont été adoptés le 4 juillet 2013 par la Chambre des représentants. Le Sénat a ensuite décidé, le 18 juillet 2013, de ne pas amender ces projets, la procédure parlementaire étant ainsi achevée et les lois pouvant être sanctionnées et promulguées par le Roi. Les auteurs du présent arrêté d'exécution veilleront bien entendu à ne pas publier celui-ci avant ce régime légal, dès lors qu'il ne peut pas entrer en vigueur avant lui (dans les deux cas, dix jours après leur publication au *Moniteur belge*).

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. Compte tenu de l'observation formulée au point 3 à propos du fondement juridique, on rédigera le premier alinéa du préambule comme suit :

« Vu la loi du ... relative à la prospection, l'exploration et l'exploitation des ressources des fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale, l'article 4, §§ 1^{er} et 2; ».

5. Le préambule doit mentionner les avis des inspecteurs des Finances dans l'ordre chronologique, en commençant par le plus ancien, suivi par le plus récent.

6. Il y a également lieu de faire état de l'accord du ministre du Budget dans le préambule, immédiatement après les avis des inspecteurs des Finances.

7. On ajoutera encore au préambule un nouvel alinéa s'énonçant comme suit :

« Vu l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise; ».

8. Il convient de compléter les mots « Sur la proposition du Ministre de l'Économie et de la Mer du Nord » par les mots « et de l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil, ».

DISPOSITIF

Article 6

9. L'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, du projet détermine la langue dans laquelle le certificat de patronage est rédigé. Dès lors qu'il règle ainsi l'emploi des langues pour les actes de l'autorité publique, une telle disposition peut uniquement être fixée par le législateur, conformément à l'article 30 de la Constitution. L'article 8, § 2, alinéa 4, du projet de loi précité, règle uniquement l'emploi des langues pour l'établissement des documents relatifs à la demande d'un patronage et non la langue dans laquelle le certificat de patronage est rédigé. La disposition en projet ne peut par conséquent pas être maintenue.

Articles 8 et 9

10. Les articles 8, § 4, alinéa 2, et 9, § 3, alinéa 2, du projet font chaque fois état du retrait du certificat de patronage. Le terme retrait renvoie en réalité à l'abrogation d'une décision ou d'une norme avec effet rétroactif à la date de son adoption, ce qui n'est probablement pas l'intention des auteurs du projet et peut, du reste, soulever des objections sur le plan juridique. On préférera par conséquent une autre formulation qui ne donne pas à penser que l'on vise la rétroactivité, par exemple la formule « mettre fin au patronage », d'ailleurs déjà utilisée aux

articles 8, § 4, alinéa 4, et 9, § 3, alinéa 4, du projet, ainsi que dans les règlements de l'Autorité annexés à l'arrêté en projet ².

11. L'article 9 du projet prévoit un régime transitoire destiné aux demandeurs disposant d'un « certificat de patronage provisoire ». À propos de la portée de cette notion, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het voorlopige borgstellingscertificaat moet allicht anders geformuleerd worden, het betreft iemand die, gesteund door de Belgische Staat, reeds een contract heeft gesloten met de Autoriteit, maar nog geen borgstellingscertificaat van de Staat heeft ontvangen ».

Cette explication ainsi que la formulation de la disposition en projet laissent supposer que celle-ci vise à associer certains effets juridiques à des faits ou des actes qui se sont d'ores et déjà produits avant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé. Dès lors que le régime légal dont l'arrêté en projet vise l'exécution, n'est pas encore entré en vigueur à ce jour, il n'existe même pas de fondement juridique permettant de régulariser actuellement certains faits ou actes qui se sont produits avant l'entrée en vigueur de ce régime légal.

Il appartient aux auteurs du projet de vérifier, à la lumière de l'observation ci-dessus, s'il est bien judicieux de prévoir une procédure distincte pour les demandeurs qui ont déjà conclu un contrat avant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, dès lors qu'il n'est juridiquement pas possible d'accorder encore un patronage pour des activités qui ont eu lieu avant cette entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan CLEMENT

² Voir par exemple l'article 29 du Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone, approuvé à Kingston (Jamaïque) le 13 juillet 2000 (annexe 1 de l'arrêté en projet), l'article 31 du Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des sulfures polymétalliques dans la Zone, approuvé à Kingston (Jamaïque) le 7 mai 2010 (annexe 2 de l'arrêté en projet) et l'article 31 du Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse dans la Zone, approuvé à Kingston (Jamaïque) le 27 juillet 2012 (annexe 3 de l'arrêté en projet).