



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.134/4
du 16 mars 2015

advies 57.134/4
van 16 maart 2015

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment au Protocole
modifiant la Convention
relative à l'Organisation
Hydrographique Internationale,
adopté à Monaco le
14 avril 2005'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met
[het] Protocol tot wijziging van
het Verdrag betreffende de
Internationale Hydrografische
Organisatie, aangenomen te
Monaco op 14 april 2005'

Le 13 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation Hydrographique Internationale, adopté à Monaco le 14 avril 2005'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 mars 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mars 2015.

*

Op 13 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen te Monaco op 14 april 2005'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 16 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

1. En prescrivant que « [l]es modifications à la Convention relative à l'Organisation Hydrographique Internationale, adoptées en application de son article XXI, sortiront leur plein et entier effet », l'article 3 soumet ces modifications à un mécanisme d'assentiment anticipé.

Ceci appelle les deux observations suivantes :

a) Il faut tenir compte de l'éventualité que des modifications ainsi apportées puissent ne pas recueillir l'accord de la Chambre des représentants. Afin de permettre à la Chambre de signaler au Gouvernement qu'elle n'approuve pas de telles modifications, il serait préférable de compléter le projet par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de notifier dans un délai déterminé à la Chambre toute modification adoptée en application de l'article XXI de la Convention¹⁻².

b) Par ailleurs, l'assentiment préalable aux modifications d'une convention n'enlève rien à l'obligation, résultant de l'article 190 de la Constitution et de l'article 4, alinéa 2, 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 soient obligatoires en droit interne.

¹ Voir dans le même sens l'avis 47.098/VR, donné le 13 octobre 2009, sur un avant-projet devenu le décret flamand du 2 juillet 2010 'portant consentement au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, adoptée à Monaco le 14 avril 2005' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2009-2010, 366/1, p. 24-30), l'observation 4, l'avis 49.884/2/V, donné le 19 juillet 2011, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 19 avril 2012 'portant assentiment au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation Hydrographique Internationale, adopté à Monaco le 14 avril 2005', l'observation 1 (*Doc. parl.*, Parl. Com. Fr. 2011-2012, 327/1) et l'avis 49.885/2/V, donné le 19 juillet 2011, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 avril 2012 'portant assentiment au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, adopté à Monaco le 14 avril 2005', l'observation 1 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, 553/1).

Voir également l'avis 56.891/VR donné le 27 janvier 2015 sur un avant-projet de loi de loi 'portant assentiment à l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, fait à Bruxelles le 27 juin 2014', l'observation 5, dernier alinéa.

² Voir le décret flamand du 2 juillet 2010 'portant consentement au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, adoptée à Monaco le 14 avril 2005', l'article 3, deuxième phrase. Voir le décret de la Communauté française du 19 avril 2012 'portant assentiment au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation Hydrographique Internationale, adopté à Monaco le 14 avril 2005', l'article 3. Voir le décret de la Région wallonne du 26 avril 2012 'portant assentiment au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, adopté à Monaco le 14 avril 2005', l'article 3. Voir le décret de la Communauté germanophone du 17 septembre 2013 'portant assentiment au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, adopté à Monaco le 14 avril 2005', l'article 2, deuxième phrase. Voir l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 'portant assentiment au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, adopté à Monaco le 14 avril 2005', l'article 3, alinéa 2.

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. L'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 dispose que les lois sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication au *Moniteur belge*, à moins qu'elles n'aient fixé un autre délai. Selon la Cour de cassation, la disposition constitutionnelle précitée s'applique par analogie aux actes internationaux, de sorte que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge*³.

Les modifications futures de la Convention qui sont visées à l'article 3 de l'avant-projet de loi devront par conséquent être publiées au *Moniteur belge*.

3. Il y a lieu de faire précéder le texte en néerlandais du protocole de la mention « traduction » car les deux langues officielles de l'Organisation sont le français et l'anglais⁴.

Le même texte sera expurgé des notes et commentaires relatifs à l'assentiment donné par les chambres du Parlement des Pays-Bas.

*

³ Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, J.T., 1982, pp. 565 à 567, note J. Verhoeven.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209. Voir l'article XII et la formule finale de la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, faite à Monaco, le 3 mai 1967 et approuvée par la loi du 30 janvier 1981. Voir dans le même sens l'avis 47.098/VR, précité.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

1. Doordat in artikel 3 wordt bepaald dat “de wijzigingen aan het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, die met toepassing van zijn artikel XXI worden aangenomen, [...] volkomen gevolg [zullen] hebben”, wordt daarbij voor die wijzigingen een mechanisme van voorafgaande instemming ingesteld.

Hierbij behoren de volgende twee opmerkingen te worden gemaakt:

a) Er dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat de Kamer van volksvertegenwoordigers het niet eens is met de aldus aangebrachte wijzigingen. Om de Kamer de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat zij het niet eens is met dergelijke wijzigingen, zou het ontwerp het best aangevuld worden met een bepaling die voorziet in de verplichting voor de regering om elke wijziging die wordt aangenomen met toepassing van artikel XXI van het Verdrag binnen een bepaalde termijn aan de Kamer mee te delen.¹⁻²

b) De voorafgaande instemming met de wijzigingen van een verdrag doet overigens geen afbreuk aan de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in

¹ Zie in dezelfde zin advies 47.098/VR, gegeven op 13 oktober 2009 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het Vlaams decreet van 2 juli 2010 ‘houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen in Monaco op 14 april 2005’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 366/1, 24-30), opmerking 4, advies 49.884/2/V, gegeven op 19 juli 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 19 april 2012 ‘houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen te Monaco op 14 april 2005’, opmerking 1 (*Parl.St.* Fr.Parl. 2011-12, nr. 327/1) en advies 49.885/2/V, gegeven op 19 juli 2011 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van het Waals Gewest van 26 april 2012 ‘houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen te Monaco op 14 april 2005’, opmerking 1 (*Parl.St.* W.Parl. 2011-12, nr. 553/1). Zie eveneens advies 56.891/VR, gegeven op 27 januari 2015 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds, gedaan te Brussel op 27 juni 2014’, opmerking 5, laatste alinea.

² Zie het Vlaams decreet van 2 juli 2010 ‘houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen in Monaco op 14 april 2005’, artikel 3, tweede zin. Zie het decreet van de Franse Gemeenschap van 19 april 2012 ‘houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen te Monaco op 14 april 2005’, artikel 3. Zie het decreet van het Waals Gewest van 26 april 2012 ‘houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen te Monaco op 14 april 2005’, artikel 3. Zie het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 17 september 2013 ‘houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen in Monaco op 14 april 2005’, artikel 2, tweede zin. Zie de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 27 maart 2014 ‘houdende instemming met het Protocol van wijziging van het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen in Monaco, op 14 april 2005’, artikel 3, tweede lid.

wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen' om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking hebben in het interne recht.

Krachtens artikel 190 van de Grondwet is alleen de wetgever bevoegd om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen bekendgemaakt moeten worden opdat ze verbindend zijn. Artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 bepaalt dat de wetten verbindend zijn de tiende dag na die van hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, tenzij zij een andere termijn bepalen. Volgens het Hof van Cassatie is die bepaling van de Grondwet van overeenkomstige toepassing op internationale akten, zodat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt.³

Bijgevolg moeten latere wijzigingen van het Verdrag, waarnaar verwezen wordt in artikel 3 van het voorontwerp van wet, in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.

3. De Nederlandse tekst van het protocol dient te worden voorafgegaan door de vermelding “vertaling”, aangezien de twee officiële talen van de Organisatie het Frans en het Engels zijn.⁴

In dezelfde tekst dienen de noten en de toelichtingen met betrekking tot de instemming gegeven door de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal van Nederland te worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

³ Cass. 11 december 1953, Arr. Verbr. 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, Arr.Cass. 1980-81, 808, *JT* 1982, 565-567, noot J. Verhoeven.

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 209. Zie artikel XII en de slotformule van het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, gedaan te Monaco op 3 mei 1967 en goedgekeurd bij wet van 30 januari 1981. Zie, in dezelfde zin, het voornoemde advies 47.098/VR.