CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.209/VR
du 8 mai 2017

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention internationale de 1995 sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille, faite à Londres le 7 juillet 1995'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.209/VR
van 8 mei 2017

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Internationaal verdrag van 1995 betreffende de normen inzake opleiding, diplomering en wachtdienst van personeel van vissersvaartuigen, gedaan te Londen op 7 juli 1995'

‡LW-BHFRQDDCA-GBCAJPP‡

Le 24 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [(*)], sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention internationale de 1995 sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille, faite à Londres le 7 juillet 1995'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 2 mai 2017. Les chambres étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo Baert, président de chambre, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Marianne DONY et Bruno PEETERS, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Joke GORIS, auditeur.

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 8 mai 2017.

[(*)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

*

‡LW-BHFRQDDCA-GBCAJPP‡

Op 24 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen (*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Internationaal verdrag van 1995 betreffende de normen inzake opleiding, diplomering en wachtdienst van personeel van vissersvaartuigen, gedaan te Londen op 7 juli 1995'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 2 mei 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Joke GORIS, auditeur.

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 8 mei 2017.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

*

‡LW-BHFRQDDCA-GBCAJPP‡

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

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT

Article 3

L'article 3 de l'avant-projet de loi examiné dispose :

> « Les modifications à l'Annexe de la Convention internationale de 1995 sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille, qui sont adoptées en application de l'article 10 de la Convention internationale de 1995 sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille, sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet ».

Bien qu'il résulte de l'article 167, § 2, de la Constitution que la Chambre des représentants doit également donner son assentiment aux modifications apportées à un traité, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement [1].

Dans l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG [2], l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a formulé, à propos de la problématique de l'assentiment anticipé

(*) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées d'un traité : DR. VAN EECKHOUTTE et T. LOOSE, « Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen », *TvW*, 2007, pp. 3-27.

[2] Donné le 15 février 2005 sur :
– un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64) ;
– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réunie Commission communautaire commune, 2004-2005, n° B-30/1, p. 25) ;
– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25) ;
– un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539).

‡LW-BHFRQDDCA-GBCAJPP‡

aux traités et à leurs amendements, l'observation suivante :

> « Tant la Cour de cassation [3] que la section de législation du Conseil d'État [4] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements [5] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements ».

Compte tenu du caractère technique et de l'objet suffisamment circonscrit des règles figurant dans l'annexe précitée, une disposition approuvant de manière anticipée les modifications apportées en application de cette procédure paraît admissible, au regard des principes précités.

Il n'en demeure pas moins que l'article 10 de la Convention internationale de 1995 permet d'adopter des amendements à la convention, que la Chambre des représentants pourrait éventuellement désapprouver. Afin de permettre à la Chambre de signaler au Gouvernement qu'elle n'approuve pas un amendement déterminé, 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 tout amendement approuvé conformément à cet article 10 [6].

---

[3] *Note de bas de page 35 de l'avis cité* : Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, p. 779 ; *J.T*, 1982, 565, et la note J. VERHOEVEN ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

[4] *Note de bas de page 36 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 33.510/3 donné le 28 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 'portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998' (*Doc. parl*., Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'avis 35.792/2/V donné le 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 'portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes' (*Doc. parl*., C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10) ; l'avis 36.170/1 donné le 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

[5] *Note de bas de page 37 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

[6] Pour la formulation d'un telle disposition, on peut par exemple s'inspirer des articles 3 et 4 du projet de loi adopté par la Chambre des représentants le 17 décembre 2015 'portant assentiment au Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, et à l'annexe, faits à Nagoya le 29 octobre 2010', des articles 3 et 4 du décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 4 avril 2014 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010' et des articles 3 et 4 du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 'houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013'. Voir dans le même sens l'avis 59.894/1/V donné le 26 août 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, fait à Astana le 21 décembre 2015' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2311/001 pp. 20-29).

‡LW-BHFRQDDCA-GBCAJPP‡

Articles 4 et 5

Dans un souci de cohérence rédactionnelle et de sécurité juridique, il convient d'ajouter les mots : « faite à Londres, le 7 juillet 1995 » aux articles 2, § 1er, 16°, et 4, 12°, en projet, de la loi du 24 avril 2014 'relative à la publication de divers actes internationaux portant des prescriptions techniques en matière de navires et de navigation maritime' (articles 4 et 5 de l'avant-projet examiné).

*

‡LW-BHFRQDDCA-GBCAJPP‡

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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

Artikel 3

Artikel 3 van het voorliggende voorontwerp van wet luidt als volgt:

> "De wijzigingen van de Bijlage bij het Internationaal verdrag van 1995 betreffende de normen inzake opleiding, diplomering en wachtdienst van personeel van vissersvaartuigen, die met toepassing van artikel 10 van het Internationaal verdrag van 1995 betreffende de normen inzake opleiding, diplomering en wachtdienst van personeel van vissersvaartuigen worden aangenomen, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, zullen volkomen gevolg hebben".

Al moet de Kamer van volksvertegenwoordigers krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet ook met wijzigingen van een verdrag instemmen, er bestaat geen bezwaar tegen dat die instemming onder bepaalde voorwaarden vooraf zou worden gegeven.[1]

In advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV[2] heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de problematiek van de voorafgaande instemming met verdragen en amendementen daarop, het volgende opgemerkt:

"Zowel het Hof van Cassatie[3] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[4]

(*)Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde wijzigingen van een verdrag: D. VAN EECKHOUTTE EN T. LOOSE, "Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen", *TvW*, 2007, 3-27.

[2] Op 15 februari 2005 gegeven over:
- een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 9 juni 2006 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AV) (*Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);
- een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.970/AV) (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25);
- een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.977/AV) (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);
- een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

[3] *Voetnoot 35 van het geciteerde advies:* Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[4] *Voetnoot 36 van het geciteerde advies:* Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende

‡LW-BHFRQDDCA-GBCAJPP‡

aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen[5] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen".

Gelet op de technische aard en de afdoend afgebakende inhoud van de regels van de voornoemde bijlage, lijkt een bepaling houdende voorafgaande instemming met de wijzigingen die met toepassing van die procedure zijn aangebracht, aanvaardbaar ten aanzien van de voornoemde principes.

Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikel 10 van het Internationaal Verdrag van 1995 wijzigingen van dat verdrag kunnen worden aangenomen waarmee de Kamer van volksvertegenwoordigers het eventueel niet eens is. Om de Kamer de mogelijkheid te bieden aan de regering duidelijk te maken dat zij het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou het ontwerp het best worden aangevuld met een bepaling die de regering verplicht elke wijziging die overeenkomstig dat artikel 10 is goedgekeurd, binnen een bepaalde termijn aan de Kamer mee te delen.[6]

---

toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl. St.*, W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

[5] *Voetnoot 37 van het geciteerde advies:* Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

[6] Voor de formulering hiervan kan inspiratie worden gezocht in bv. de artikelen 3 en 4 van het op 17 december 2015 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp 'houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiend uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, en met de bijlage, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010', de artikelen 3 en 4 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010' en de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 'houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013'. Zie in dezelfde zin advies 59.894/1/V, op 26 augustus 2016 gegeven over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Versterkte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds, gedaan te Astana op 21 december 2015' (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2311/001, 20-29).

‡LW-BHFRQDDCA-GBCAJPP‡

Artikelen 4 en 5

Omwille van de redactionele samenhang en de rechtszekerheid zouden de woorden "gedaan te Londen op 7 juli 1995" moeten worden ingevoegd in de ontworpen artikelen 2, § 1, 16°, en 4, 12°, van de wet van 24 april 2014 'betreffende de bekendmaking van verscheidene internationale akten houdende technische voorschriften inzake schepen en de zeevaart' (artikelen 4 en 5 van het voorliggende voorontwerp).

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-BHFRQDDCA-GBCAJPP‡