



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.665/1
van 4 juli 2018

avis 63.665/1
du 4 juillet 2018

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met bepaalde
wijzigingen bij het
Internationaal Verdrag
van 1973 ter voorkoming van
verontreiniging door schepen,
opgemaakt te Londen op
2 november 1973 (MARPOL),
aangenomen op basis van
artikel 16 van dit verdrag'

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à certaines
modifications à la Convention
internationale de 1973 pour la
prévention de la pollution par
les navires, faite à Londres le
2 novembre 1973 (MARPOL),
adoptées sur la base de
l'article 16 de ladite
convention'

Op 5 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Externe Betrekkingen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met bepaalde wijzigingen bij het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, opgemaakt te Londen op 2 november 1973 (MARPOL), aangenomen op basis van artikel 16 van dit verdrag’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juli 2018.

*

Le 5 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Relations extérieures, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant assentiment à certaines modifications à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, faite à Londres le 2 novembre 1973 (MARPOL), adoptées sur la base de l'article 16 de ladite convention’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 28 juin 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 juillet 2018.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met de reeds aangenomen wijzigingen van:

1° het Protocol van 1978 bij het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, opgemaakt te Londen op 17 februari 1978, aangenomen op basis van artikel 16 van het Verdrag van 1973, opgenomen in hoofdstuk 1 van de bijlage van het voorontwerp;

2° het Protocol van 1997 tot wijziging van het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, zoals gewijzigd door het Protocol van 1978, opgemaakt te Londen op 26 september 1997, aangenomen op basis van artikel 16 van het Verdrag van 1973, opgenomen in hoofdstuk 2 van de bijlage van het voorontwerp.

Het voorontwerp strekt er tevens toe om voorafgaande instemming te verlenen met wijzigingen van voornoemde protocollen van 1978 en 1997, die worden aangenomen op basis van artikel 16 van het Internationaal Verdrag van 1973. Daarbij wordt bepaald dat de Brusselse Regering elke aangenomen wijziging meedeelt aan het Brussels Parlement van zodra zij in kennis is gesteld van de aanneming ervan. Binnen een termijn die de Brusselse Regering in de voornoemde mededeling aangeeft, maar ten laatste één maand voor het verstrijken van de verzetstermijn waarin wordt voorzien in de wijziging, kan het Brussels Parlement zich ertegen verzetten dat deze wijziging volkomen gevolg zal hebben (artikel 3 van het voorontwerp).

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ evalueert elke minister en staatssecretaris elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap, dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.

Noch uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde stukken, noch uit de aanhef blijkt dat een dergelijke evaluatie heeft plaatsgegrepen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De stellers van het voorontwerp moeten erop toezien dat deze verplichte voorafgaande vormvereiste wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Bij de adviesaanvraag werd niet de tekst van de wijzigingen gevoegd waarmee het voorontwerp van ordonnantie instemming beoogt te verlenen. Enkel een authentieke, Engelse versie van het verdrag van 1973 is bijgevoegd.

De adviesvragende overheid wordt verzocht er in de toekomst op toe te zien dat het bij de adviesaanvraag te voegen dossier op dit punt volledig is. Het gegeven dat de adviesaanvraag betrekking heeft op een voorontwerp van instemmingsakte inzake gemengde verdragsteksten en dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden al heeft geadviseerd over een ontwerp van instemmingsakte van een andere overheid met betrekking tot dezelfde teksten, stelt de adviesvragende overheid niet vrij van de verplichting om bij de adviesaanvraag een volledig dossier te voegen. De ontbrekende verdragsteksten dienen in elk geval bij het ontwerp te worden gevoegd zoals het zal worden ingediend bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

De gemachtigde geeft dienaangaande de volgende toelichting:

“Het voorliggend voorontwerp van ordonnantie is een vrij apart dossier. Enerzijds is het de bedoeling om het uitblijven van een instemming met de op basis van artikel 16 van het Verdrag reeds doorgevoerde wijzigingen te regulariseren en deze te laten opnemen in de interne rechtsorde, en, anderzijds, om de “voorafgaande instemming” te voorzien voor de toekomstige wijzigingen.

De **reeds doorgevoerde wijzigingen** – 81 in totaal – werden in bijlage van het voorontwerp van ordonnantie opgelijst. Het toevoegen van alle wijzigingen afzonderlijk heeft ons inziens geen enkele toegevoegde waarde. Ze kunnen geraadpleegd worden via deze link, doch enkel in het Engels: [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-\(MEPC\)/Pages/default.aspx](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-(MEPC)/Pages/default.aspx)

Een **geconsolideerde versie** van het MARPOL-Verdrag is verkrijgbaar via de link die vermeld staat in de memorie van toelichting: <http://www.imo.org/en/Publications/Documents/Newsletters%20and%20Mailers/Mailers/IE520E.pdf#search=IE520E>. De tekst is, weliswaar tegen betaling, verkrijgbaar in verschillende talen, waaronder het Engels en het Frans (niet in het Nederlands).”

Er dient te worden opgemerkt dat aan de wetgevende vergadering de verdragstekst moet worden voorgelegd in de taal of in de talen die in die wetgevende vergadering worden gebruikt, en daarnaast ook een authentieke taalversie moet worden voorgelegd die bij interpretatieproblemen doorslaggevend is.²

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

5. In artikel 3 van het voorontwerp wordt voorzien in een procedure van voorafgaande instemming met de wijzigingen (aan de bijlagen) van de protocollen van 1978 en 1997, aangenomen op basis van artikel 16 van het Internationaal Verdrag van 1973.

Deze procedure doet geen afbreuk aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 33, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze gevolg zouden 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. Krachtens het aangehaalde artikel 33, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 worden de ordonnanties na hun afkondiging in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt, terwijl artikel 33, tweede lid, van dezelfde bijzondere wet bepaalt dat de ordonnanties verbindend zijn de tiende dag na die van deze bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen. Volgens het Hof van Cassatie is artikel 190 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

De toekomstige wijzigingen van de protocollen waarover het in dit geval gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er reeds op gewezen dat niets eraan in de weg staat dat bijvoorbeeld de federale overheid deze taak op zich neemt.⁴

In casu heeft de federale wetgever, met toepassing van artikel 190 van de Grondwet, in de wet van 24 april 2014 ‘betreffende de bekendmaking van verscheidene internationale akten houdende technische voorschriften inzake schepen en de zeevaart’ voor

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 209, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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

⁴ Zie advies 60.479/VR van 27 januari 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 7 juli 2017 ‘houdende instemming met de wijzigingen aan het Protocol inzake zware metalen, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 13 december 2012 te Genève’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1190/1, randnummer 4.

wijzigingen aangenomen overeenkomstig artikel 16 van het Internationaal Verdrag van 1973,⁵ in een bijzondere bekendmakingsregeling voorzien die erop neerkomt dat kan worden volstaan met een bericht in het *Belgisch Staatsblad* waarin wordt gepreciseerd op welke wijze de integrale versie van de betrokken internationale normen kan worden geraadpleegd.⁶

De gebruikelijke regeling van bekendmaking van internationale normen houdt een exhaustieve weergave van de betrokken internationale teksten in het *Belgisch Staatsblad* in. Op die wijze wordt niet enkel aangesloten op het voorschrift van artikel 33 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, maar wordt tegelijk gewaarborgd dat teksten waarvan sommige nog niet *in extenso*, maar slechts door middel van een verwijzing naar hun vindplaats zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, op een exhaustieve wijze worden weergegeven, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft.

Bijlage

6. Aan het einde van de bijlage moet de formule “Gezien om te worden gevoegd bij de ordonnantie van ...” worden toegevoegd, gevolgd door dezelfde ondertekening als die welke voorkomt aan het einde van de ontworpen ordonnantie zelf.

*

⁵ Zie artikel 2, § 1, 4°, 6° en 11°, van de wet van 24 april 2014.

⁶ Artikel 5, gelezen in samenhang met de artikelen 3 en 4 van de wet van 24 april 2014. Zie, voor een toepassing van dergelijke vereenvoudigde bekendmakingregeling, de wet van 27 mei 2014 ‘tot instemming met bepaalde wijzigingen van verscheidene internationale akten aangenomen onder de auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie’, bijlage, hoofdstukken 9 en 10 (BS 25 augustus 2014), waarin de resoluties vermeld in respectievelijk de hoofdstukken 1 (resoluties onder de nrs. 1° tot 64°) en 2 (resoluties onder de nrs. 1° tot 8°), van de bijlage bij het ontwerp worden bekendgemaakt.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnances soumis pour avis a pour objet de porter assentiment aux modifications déjà adoptées :

1° du Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution des navires, fait à Londres le 17 février 1978, adoptées sur la base de l'article 16 de la Convention de 1973, inscrites dans le chapitre 1^{er} de l'annexe de l'avant-projet

2° du Protocole de 1997 modifiant la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole de 1978, fait à Londres le 26 septembre 1997, adoptées sur la base de l'article 16 de la Convention de 1973, inscrites dans le chapitre 2 de l'annexe de l'avant-projet.

L'avant-projet vise également à donner assentiment préalable aux modifications des protocoles de 1978 et 1997, précités, qui sont adoptées sur la base de l'article 16 de la Convention internationale de 1973. Il est prévu à cet égard que le Gouvernement bruxellois communique au Parlement bruxellois toute modification conclue dès qu'il a été informé de son adoption. Dans le délai indiqué par le gouvernement bruxellois dans sa communication précitée, mais au plus tard un mois avant l'expiration du délai d'opposition prévu par la modification, le Parlement bruxellois peut s'opposer à ce que cette modification sorte son plein et entier effet (article 3 de l'avant-projet).

FORMALITÉS

3. Selon l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de handistreaming. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société.

Il ne ressort ni des documents transmis au Conseil d'État, section de législation, ni du préambule qu'une telle évaluation a eu lieu.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Les auteurs de l'avant-projet veilleront à ce que cette formalité préalable obligatoire soit accomplie.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le texte des modifications auquel l'avant-projet d'ordonnance entend porter assentiment, n'a pas été joint à la demande d'avis. Seule a été jointe une version authentique, en anglais, de la convention de 1973.

L'autorité dont émane la demande d'avis est invitée à veiller à l'avenir à ce que le dossier devant être joint à la demande d'avis, soit complet sur ce point. La circonstance que la demande d'avis porte sur un avant-projet d'acte d'assentiment concernant des textes conventionnels mixtes et que le Conseil d'État, section de législation, a déjà rendu, par le passé, un avis sur un projet d'acte d'assentiment d'une autre autorité relativement aux mêmes textes, ne dispense pas l'autorité dont émane la demande d'avis de l'obligation de joindre à la demande un dossier complet. Il convient en tout cas de joindre les textes manquants de la convention au projet, tel qu'il sera déposé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

À cet égard, le délégué apporte les précisions suivantes :

« Het voorliggend voorontwerp van ordonnantie is een vrij apart dossier. Enerzijds is het de bedoeling om het uitblijven van een instemming met de op basis van artikel 16 van het Verdrag reeds doorgevoerde wijzigingen te regulariseren en deze te laten opnemen in de interne rechtsorde, en, anderzijds, om de “voorafgaande instemming” te voorzien voor de toekomstige wijzigingen.

De reeds doorgevoerde wijzigingen – 81 in totaal – werden in bijlage van het voorontwerp van ordonnantie opgelijst. Het toevoegen van alle wijzigingen afzonderlijk heeft ons inziens geen enkele toegevoegde waarde. Ze kunnen geraadpleegd worden via deze link, doch enkel in het Engels: [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-\(MEPC\)/Pages/default.aspx](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-(MEPC)/Pages/default.aspx)

Een geconsolideerde versie van het MARPOL-Verdrag is verkrijgbaar via de link die vermeld staat in de memorie van toelichting: <http://www.imo.org/en/Publications/Documents/Newsletters%20and%20Mailers/Mailers/IE520E.pdf#search=IE520E>. De tekst is, weliswaar tegen betaling, verkrijgbaar in verschillende talen, waaronder het Engels en het Frans (niet in het Nederlands) ».

Il faut observer que le texte de la convention doit être soumis à l'assemblée législative dans la ou les langues utilisées dans cette assemblée, et qu'il faut en outre également soumettre une version linguistique authentique, qui prime sur les autres en cas de problèmes d'interprétation ².

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 209, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 3

5. L'article 3 de l'avant-projet prévoit une procédure d'assentiment préalable aux modifications (des annexes) des protocoles de 1978 et 1997, adoptées sur la base de l'article 16 de la convention internationale de 1973.

Cette procédure n'affecte en rien l'obligation, qui découle de l'article 190 de la Constitution, combiné avec l'article 33, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', de publier ces modifications au *Moniteur belge* pour qu'elles puissent produire un effet en droit interne.

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. En vertu de l'article 33, alinéa 1^{er}, précité, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les ordonnances sont publiées au *Moniteur belge*, après promulgation, tandis que l'article 33, alinéa 2, de la même loi spéciale dispose que les ordonnances sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'elles n'aient fixé un autre délai. Selon la Cour de cassation, l'article 190 de la Constitution 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 des protocoles dont il s'agit en l'occurrence devront par conséquent être publiées au *Moniteur belge*. Le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé que rien ne s'oppose à ce que, par exemple, l'autorité fédérale s'en charge ⁴.

En l'occurrence, le législateur fédéral a prévu, en application de l'article 190 de la Constitution, dans 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', pour les modifications adoptées conformément à l'article 16 de la Convention internationale de 1973 ⁵, un régime particulier de publication impliquant que la publication au *Moniteur belge* d'un avis précisant le mode selon lequel la version intégrale des normes internationales concernées est accessible, peut suffire ⁶.

³ Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, p. 779 et J.T., 1982, pp. 565 à 567, note J. VERHOEVEN.

⁴ Voir avis 60.479/VR du 27 janvier 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 7 juillet 2017 'portant assentiment aux amendements au Protocole et annexes à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979 relatif aux métaux lourds, adoptés à Genève le 13 décembre 2012', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1190/1, point 4.

⁵ Voir l'article 2, § 1^{er}, 4°, 6° et 11°, de la loi du 24 avril 2014.

⁶ Article 5, combiné aux articles 3 et 4 de la loi du 24 avril 2014. Voir, pour une application d'un tel régime simplifié de publication, la loi du 27 mai 2014 'portant approbation de certaines modifications de divers actes internationaux adoptés sous les auspices de l'Organisation maritime internationale', annexe, chapitres 9 et 10 (M.B. du 25 août 2014), dans laquelle les résolutions mentionnées respectivement dans les chapitres 1^{er} (résolutions n°s 1° à 64°) et 2 (résolutions n°s 1° à 8°), de l'annexe du projet, sont publiées.

Les règles usuelles de publication des normes internationales emportent une reproduction exhaustive des textes internationaux concernés au *Moniteur belge*. Ainsi, la prescription de l'article 33 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 est non seulement respectée, mais il est en outre garanti que des textes dont certains ne sont pas publiés *in extenso* au *Moniteur belge*, mais seulement par une référence à leur source, sont reproduits d'une manière exhaustive en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

Annexe

6. À la fin de l'annexe, il y a lieu d'ajouter la formule « Vu pour être annexé à l'ordonnance du ... », suivie par la même signature que celle qui figure à la fin de l'ordonnance en projet elle-même.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH