



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.092/VR
van 18 september 2018

avis 64.092/VR
du 18 septembre 2018

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met de
wijziging van het Verdrag van
9 september 1996 inzake de
verzameling, afgifte en inname
van afval in de Rijn- en
binnenvaart (CDNI),
aangenomen op 22 juni 2017’

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à la modification
de la Convention du
9 septembre 1996 relative à la
collecte, au dépôt et à la
réception des déchets
survenant en navigation
rhénane et intérieure (CDNI),
adoptée le 22 juin 2017’

Op 26 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 11 september 2018,^(*) en verlengd tot 26 september 2018,^(**) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de wijziging van het Verdrag van 9 september 1996 inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (CDNI), aangenomen op 22 juni 2017’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 september 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Chantal BAMPs, Bernard BLERO, Wouter PAS en Wanda VOGEL, staatsraden, Wim GEURTS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Anne VAGMAN, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 september 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 85bis.

Le 26 juillet 2018, 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 de plein droit jusqu'au 11 septembre 2018 (*), et prorogé jusqu'au 26 septembre 2018 (**), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la modification de la Convention du 9 septembre 1996 relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure (CDNI), adoptée le 22 juin 2017'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 18 septembre 2018. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Chantal BAMPs, Bernard BLERO, Wouter PAS et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Wim GEURTS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section, et Anne VAGMAN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 septembre 2018

*

(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 85bis.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

STREKKING

Het voorontwerp van wet beoogt instemming te verlenen aan de wijzigingen van het Verdrag van 9 september 1996 ‘inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart’, van de Bijlagen en van de Aanhangsels (CDNI), aangenomen op 22 juni 2017.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

1. Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt dat de wijzigingen van de Bijlagen en van Aanhangsels I, II, III, IIIa, IV en V van het Verdrag die met toepassing van artikel 19 van het Verdrag worden aangenomen zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, volkomen gevolg zullen hebben.

In zoverre dat artikel betrekking heeft op de wijzigingen van de Bijlagen en van Aanhangsels I, II, III, IV en V van het Verdrag, herneemt het slechts een regel die al vervat is in artikel 2, tweede lid, van de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, met de Bijlagen 1 en 2, en met de Aanhangsels, I, II, III, IV en V, gedaan te Straatsburg op 9 september 1996’.

In dat opzicht is artikel 3 nutteloos.

2. Wat betreft de voorafgaande instemming die bij die bepaling wordt verleend aan de toekomstige wijzigingen aan Aanhangsel IIIa, dient erop te worden gewezen dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies 44.080/3 van 7 februari 2008 het volgende heeft opgemerkt over de bepaling die artikel 2, tweede lid, van de wet van 19 juni 2008 is geworden:¹

“5.1. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de wijzigingen van de bijlagen bij het Verdrag die met toepassing van artikel 19 worden aangenomen zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, volkomen gevolg zullen hebben.

Al dient krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet ook met wijzigingen aan een verdrag te worden ingestemd door het Parlement, bestaat er geen beletsel tegen dat deze instemming, onder bepaalde voorwaarden, vooraf zou worden gegeven². Wat dit laatste betreft, kan worden verwezen naar advies 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005³, waarin de Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, het volgende heeft opgemerkt:

‘Zowel het Hof van Cassatie⁴ als de afdeling wetgeving van de Raad van State⁵ 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 kennen⁶ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen’.

Te dezen wordt het voorwerp van de voorafgaande instemming duidelijk genoeg aangegeven en wordt bij artikel 2, tweede lid, uitdrukkelijk met de toekomstige wijzigingen ingestemd.

¹ Advies 44.080/3, op 7 februari 2008 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, met de Bijlagen 1 en 2, en met de Aanhangsels, I, II, III, IV en V, gedaan te Straatsburg op 9 september 1996’ (Parl.St. Senaat 2007-08, nr. 4-569/1, 97-99; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44080.pdf>).

² Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen: D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, “Wijziging zkt. Instemming”, *T.v.W.*, 2007, 3 - 27.

³ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Advies over onder meer 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”, *Parl.St.*, Senaat, 2004-05, nr. 1091/1.

⁴ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Voetnoot 35 uit 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.

⁵ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Voetnoot 36 uit 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 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).

⁶ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Voetnoot 37 uit het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

5.2. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van de genoemde bepalingen, wijzigingen in de bijlagen bij het verdrag kunnen worden aangenomen waarmee het Parlement niet kan instemmen.

Om het Parlement de mogelijkheid te bieden ervan kennis te geven dat het niet instemt met een bepaalde wijziging (en dat het dus met betrekking tot die wijziging terugkomt op zijn voorafgaande instemming⁷), verdient het aanbeveling om het ontwerp aan te vullen met een bepaling die voorziet in de verplichting om elke wijziging van de bijlagen binnen een werkzame termijn aan het Parlement mee te delen.

6. Een andere vraag die moet worden onderzocht, betreft de bekendmaking van de wijzigingen die volgens de zo-even onderzochte procedure zouden worden aangebracht in de bijlagen bij het verdrag.

De voorafgaande instemming met zulke wijzigingen houdt geen afwijking in van de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, om die wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht uitwerking kunnen hebben.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en de verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad⁸.

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het verdrag zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt⁹.

Bijgevolg moeten de bepalingen van latere wijzigingen aan de bijlagen van het verdrag in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.”

Die opmerkingen gelden nog steeds; artikel 3 van het voorontwerp moet dan ook in het licht van die opmerkingen worden herzien.

*

⁷ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: In dat geval zal de bij artikel 19, lid 5, van het verdrag bedoelde mededeling moeten worden gedaan.

⁸ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Cass., 11 december 1953, *Arr. Verbr.*, 1954, 252; Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-81, 808 en *J.T.*, 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

⁹ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, “L’application du droit international par le juge administratif”, *A.P.T.*, 1998, 95).

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

PORTÉE

L'avant-projet de loi a pour objet de porter assentiment aux modifications de la Convention du 9 septembre 1996 'relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure', des Annexes et des Appendices (CDNI), adoptées le 22 juin 2017.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

1. L'article 3 de l'avant-projet dispose que les amendements aux Annexes et aux Appendices I, II, III, IIIa, IV et V de la Convention qui seront adoptés en application de son article 19 sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet.

En tant qu'il vise les amendements aux Annexes et aux Appendices I, II, III, IV et V de la Convention, cet article se borne à reproduire une règle qui figure déjà à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment à la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, aux Annexes 1 et 2, et aux Appendices I, II, III, IV et V, faits à Strasbourg le 9 septembre 1996'.

Dans cette mesure, l'article 3 ne présente pas d'utilité.

2. En ce qui concerne l'assentiment préalable donné par cette disposition aux amendements futurs qui seront apportés à l'Appendice IIIa, il convient de rappeler qu'à l'égard de la disposition devenue l'article 2, alinéa 2, de la loi du 19 juin 2008, la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit, dans son avis n° 44.080/3 donné le 7 février 2008¹ :

« 5.1. L'article 2, alinéa 2, du projet dispose que les amendements aux annexes de la Convention qui seront adoptés en application de l'article 19 sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet.

¹ Avis n° 44.080/3 donné le 7 février 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment à la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, aux Annexes 1 et 2, et aux Appendices I, II, III, IV et V, faits à Strasbourg le 9 septembre 1996' (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-569/1, pp. 97-99 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44080.pdf>).

Bien qu'il résulte de l'article 167, § 3, de la Constitution que le Parlement 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 anticipativement². À cet égard, on peut faire référence à l'avis 37.954/AG 37.970/AG-37.977/AG-37.978/AG du 15 février 2005³, dans lequel le Conseil d'État, section de législation, siégeant en assemblée générale, a observé ce qui suit :

‘Tant la Cour de cassation⁴ que la section de législation du Conseil d'État⁵ 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 amendements⁶ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements’.

En l'occurrence, l'objet de l'assentiment préalable est suffisamment précisé et l'article 2, alinéa 2, donne expressément assentiment aux amendements futurs.

5.2. Les observations ci-dessus n'enlèvent rien au fait qu'en application des dispositions précitées, il est possible que les annexes de la convention fassent l'objet d'amendements sur lesquels le Parlement ne peut marquer son accord.

Pour que le Parlement soit en mesure de faire savoir qu'il refuse son assentiment à un amendement déterminé (revenant par conséquent, en ce qui concerne cet amendement⁷ sur son assentiment préalable) il est recommandé d'ajouter au projet une disposition imposant de communiquer au Parlement dans un délai utile tout amendement aux annexes.

6. Il faut également se pencher sur la question de la publication des amendements qui seraient apportés aux annexes de la convention conformément à la procédure examinée ci-dessus.

² Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées à un traité : D. VAN EECKHOUTTE et T. LOOSE, « Wijziging zkt. instemming », *T.v.W.*, 2007, 3-27.

³ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Avis sur, notamment, 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’, *Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n°1091/1.

⁴ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Note infrapaginale 35 de l'avis cité : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417 ; J.T., 1982, 565, et la note de J. Verhoeven ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

⁵ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Note infrapaginale 36 de l'avis cité : Voir notamment C.E., section de législation, avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'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, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; avis 35.792/2/V du 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.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10) ; avis 36.170/1 du 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).

⁶ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Note infrapaginale 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités à la note précédente.

⁷ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Dans cette hypothèse, il faudra procéder à la notification visée à l'article 19, alinéa 5, de la convention.

L'assentiment préalable à de tels amendements n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au *Moniteur belge* pour qu'ils puissent produire leurs effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 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.

L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge*⁸.

Ce n'est que si la convention avait elle-même déterminé le mode de publication de ces amendements que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection⁹.

Par conséquent, il s'impose de publier au *Moniteur belge* les dispositions modificatives ultérieures aux annexes de la convention ».

Ces observations demeurent d'actualité ; l'article 3 de l'avant-projet sera en conséquence revu à la lumière de celles-ci.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Marnix VAN DAMME

⁸ *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité* : Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.L.M.B.*, 1994, p. 218 et *J.T.* 1982, 565, note J. Verhoeven.

⁹ *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité* : Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. HAUBERT et C. DEBROUX, « L'application du droit international par le juge administratif », *A.P.T.*, 1998, p. 95).