



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.528/1
van 19 maart 2025

avis 77.528/1
du 19 mars 2025

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met de
Overeenkomst in het kader van het
Verdrag van de Verenigde Naties
inzake het recht van de zee, inzake
het behoud en het duurzame
gebruik van de mariene
biologische diversiteit van
gebieden voorbij de grenzen van
de nationale rechtsmacht, gedaan
te New York op 19 juni 2023’

un avant-projet d’ordonnance
‘portant assentiment à l’accord se
rapportant à la Convention des
Nations Unies sur le droit de la
mer et portant sur la conservation
et l’utilisation durable de la
diversité biologique marine des
zones ne relevant pas de la
juridiction nationale, fait à
New York le 19 juin 2023’

Op 25 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de Overeenkomst in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, inzake het behoud en het duurzame gebruik van de mariene biologische diversiteit van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht, gedaan te New York op 19 juni 2023’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 maart 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2025.

*

Le 25 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant assentiment à l'accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, fait à New York le 19 juin 2023’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 18 mars 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2025.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt in de eerste plaats tot instemming met de Overeenkomst ‘in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, inzake het behoud en het duurzame gebruik van de mariene biologische diversiteit van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht, gedaan te New York op 19 juni 2023’ (artikel 2 van het voorontwerp).

De Overeenkomst is de derde uitvoeringsovereenkomst van het Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 ‘inzake het recht van de zee’ (hierna: het Zeerechtverdrag)² en heeft tot doel te zorgen voor het behoud en het duurzame gebruik van de mariene biologische diversiteit van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht, voor het heden en op lange termijn, door middel van een doeltreffende uitvoering van de desbetreffende bepalingen van het Zeerechtverdrag en verdere internationale samenwerking en coördinatie.³ Ze regelt in hoofdzaak de volgende vier aangelegenheden: mariene genetische bronnen, met inbegrip van een eerlijke en billijke verdeling van de voordelen ervan (deel II), maatregelen zoals gebiedsgerichte beheersinstrumenten, waaronder beschermde mariene gebieden (deel III), milieueffectenbeoordelingen (deel IV) en capaciteitsopbouw en overdracht van mariene technologie (deel V). De Overeenkomst bevat daarnaast bepalingen inzake institutionele regelingen (deel VI), financiële middelen en een financieringsmechanisme (deel VII), uitvoering en naleving (deel VIII), regeling van geschillen (deel IX), niet bij de Overeenkomst aangesloten partijen (deel X) en goede trouw en misbruik van recht (deel XI). Ze bevat ook een aantal slotbepalingen (deel XII).

2.2. Er wordt daarnaast een regeling getroffen voor de voorafgaande, voorwaardelijke instemming met wijzigingen aan de bijlagen bij de Overeenkomst die met toepassing van artikel 74, lid 3, ervan worden aangenomen. Met die wijzigingen wordt in beginsel ingestemd, maar de regering moet elk voorstel van een dergelijke wijziging melden aan het parlement binnen een termijn van twee maanden. Het parlement kan zich verzetten tegen de instemming met de wijziging binnen een termijn van twee maanden na die mededeling (artikel 3).

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

² De eerste twee waren de Overeenkomst van 28 juli 1994 ‘inzake de tenuitvoerlegging van Deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982’ en de Overeenkomst van 4 augustus 1995 ‘over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden’.

³ Artikel 2 van de Overeenkomst.

2.3. Er wordt tevens ingestemd met de uitzondering die namens België zal worden geformuleerd op het ogenblik van de neerlegging van de akte van bekrachtiging en die als bijlage bij het voorontwerp is gevoegd (artikel 4).

2.4. De inwerkingtreding van de ordonnantie is voorzien op de dag na de bekendmaking ervan (artikel 5).

VORMVEREISTEN

3.1. Gevraagd om een kopie van het advies van de inspecteur van Financiën, antwoordde de gemachtigde:

“Nous avons considéré qu’un avis de l’Inspection des finances n’était pas nécessaire à ce stade. En effet, ce ne sera que suites aux premières COP que seront déterminés les mécanismes de financement et, au niveau belge, si et dans quelle mesure la participation financière de la RBC sera sollicitée.”

3.2. Het antwoord van de gemachtigde sluit niet uit dat het thans voorliggende voorontwerp van ordonnantie *onrechtstreeks* de uitgaven *kan* beïnvloeden. Overeenkomstig artikel 25, 3°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 mei 2024 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole van de gewestelijke entiteit’ dient het voorontwerp bijgevolg voorafgaandelijk voor advies te worden voorgelegd van de inspecteur van Financiën.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

4. Zoals dit in herinnering wordt gebracht in de memorie van toelichting, hebben de Verenigde Kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 75.606/VR van 15 juli 2024 geoordeeld dat de Overeenkomst een “dubbel gemengd” karakter heeft, zodat niet enkel de federale overheid, maar ook de gemeenschappen en de gewesten ermee moeten instemmen.⁵

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

⁵ Adv.RvS 75.606/VR van 15 juli 2024 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, inzake het behoud en het duurzame gebruik van de mariene biologische diversiteit van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht, gedaan te New York, op 19 juni 2023’, opm. 3.1-3.5.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. Daaroever bevraagd, bevestigde de gemachtigde dat enkele tekstuele onnauwkeurigheden moeten worden recht gezet.

Gelet op de Nederlandstalige vertaling van de Overeenkomst, moet in de Nederlandse tekst van artikel 3, § 1, van het voorontwerp “veranderingen en” en in de Nederlandse tekst van artikel 3, § 2, eerste (en tweede lid), “verandering of” worden geschrapt. In de Nederlandse tekst van artikel 3, § 2, tweede lid, dient, gelet op de bewoordingen in de artikelen 2 en 3, § 1, van het voorontwerp, het zinsdeel “tegen de volledige uitwerking van een verandering of wijziging” te worden vervangen door “dat deze wijziging volkomen gevolg zal hebben”.

Gelet op de tekst van de Overeenkomst, moet in de Franse tekst van artikel 3, § 1, “ou modifications” en in de Franstalige tekst van artikel 3, § 2, “ou modification” (eerste lid) en “ou la modification” (tweede lid) worden geschrapt.

6. Artikel 3, § 2, van het voorontwerp bevat een procedure waarbij het parlement zich kan verzetten tegen de instemming met de wijziging van de bijlagen bij de Overeenkomst, waarin wordt voorzien in paragraaf 1. Om zijn verzet kenbaar te maken beschikt het parlement over een termijn van twee maanden vanaf de mededeling door de regering van het voorstel van wijziging van de bijlage.

Teneinde die verzetsprocedure binnen de termijnen waarin wordt voorzien effectief te maken, verdient het aanbeveling dat de regering en het parlement, elk binnen hun bevoegdheid, de nodige maatregelen nemen om een systeem van voorafgaande, voorwaardelijke instemming uitvoerbaar te maken.⁶

Artikel 5

7. De gemachtigde stemde ermee in om artikel 5 van het voorontwerp te schrappen.⁷

⁶ Zo zou het parlement zijn reglement kunnen aanpassen teneinde het recht tot tussenkomst van het parlement binnen de termijn van twee maanden mogelijk te maken. Hiervoor kan bijvoorbeeld inspiratie worden gevonden in de wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement ‘wat de vereenvoudigde verdragswijziging betreft’ (*Parl.St.* 2014-15, nr. 359/3), aangenomen op 24 juni 2015.

⁷ Juridisch gezien is het overigens de datum van instemming die relevant is (zie artikel 167 van de Grondwet), en niet de datum van inwerkingtreding van de instemmingsordonnantie.

Bijlage

8. De Nederlandse tekst van het eerste lid van de bijlage dient aan te vangen met “Overeenkomstig artikel 10.1 en 70 van de Overeenkomst in het kader van het ...”.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a en premier lieu pour objet de porter assentiment à l'Accord 'se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, fait à New York le 19 juin 2023' (article 2 de l'avant-projet).

L'Accord est le troisième accord d'application de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 'sur le droit de la mer' (ci-après : la Convention sur le droit de la mer) ² et a pour but d'assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, dans l'immédiat et à long terme, grâce à la mise en œuvre effective des dispositions pertinentes de la Convention sur le droit de la mer et au renforcement de la coopération et de la coordination internationales ³. Il règle essentiellement les quatre matières suivantes : ressources génétiques marines et partage juste et équitable de leurs avantages (partie II), mesures telles que les outils de gestion par zone, y compris les aires marines protégées (partie III), évaluations d'impact sur l'environnement (partie IV) et renforcement des capacités et transfert de technologies marines (partie V). L'accord contient en outre des dispositions relatives à un dispositif institutionnel (partie VI), à des ressources financières et un mécanisme de financement (partie VII), à la mise en œuvre et au respect des dispositions (partie VIII), au règlement des différends (partie IX), aux non-parties à l'accord (partie X) ainsi qu'à la bonne foi et à l'abus de droit (partie XI). Il contient également un certain nombre de dispositions finales (partie XII).

2.2. Il est également mis en place un régime d'assentiment conditionnel préalable aux modifications apportées aux annexes de l'Accord et adoptées en application de l'article 74, paragraphe 3 dudit Accord. Il est en principe porté assentiment à ces modifications mais le Gouvernement doit notifier au Parlement dans un délai de deux mois toute proposition d'une telle modification. Le Parlement peut s'opposer à l'assentiment à la modification dans un délai de deux mois suivant cette communication (article 3).

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

² Les deux premiers étaient l'Accord du 28 juillet 1994 'relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982' et l'Accord du 4 août 1995 'aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants'.

³ Article 2 de l'Accord.

2.3. Il est aussi porté assentiment à l'exception qui sera formulée au nom de la Belgique au moment du dépôt de son instrument de ratification et qui est jointe en annexe à l'avant-projet (article 4).

2.4. L'entrée en vigueur de l'ordonnance est prévue au lendemain de sa publication (article 5).

FORMALITÉS

3.1. À la demande visant à recevoir une copie de l'avis de l'Inspecteur des Finances, le délégué a répondu ce qui suit :

« Nous avons considéré qu'un avis de l'Inspection des finances n'était pas nécessaire à ce stade. En effet, ce ne sera que suites aux premières COP que seront déterminés les mécanismes de financement et, au niveau belge, si et dans quelle mesure la participation financière de la RBC sera sollicitée. »

3.2. La réponse du délégué n'exclut pas que l'avant-projet d'ordonnance à l'examen puisse influencer *indirectement* les dépenses. Conformément à l'article 25, 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mai 2024 'relatif au contrôle administratif et budgétaire de l'entité régionale', l'avant-projet doit par conséquent être soumis à l'Inspecteur des Finances pour avis préalable.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

COMPÉTENCE

4. Comme le rappelle l'exposé des motifs, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont jugé dans l'avis 75.606/VR du 15 juillet 2024 que l'Accord revêt un caractère « doublement mixte », de sorte que non seulement l'autorité fédérale mais aussi les communautés et les régions doivent y donner leur assentiment ⁵.

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

⁵ Avis C.E. 75.606/VR du 15 juillet 2024 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, fait à New York le 19 juin 2023', observations 3.1-3.5.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

5. Interrogé à ce sujet, le délégué a confirmé que quelques imprécisions textuelles doivent être rectifiées.

Compte tenu de la traduction néerlandaise de l'Accord, il convient de supprimer les mots « veranderingen en » dans le texte néerlandais de l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet et les mots « verandering of » dans le texte néerlandais de l'article 3, § 2, alinéa 1^{er} (et 2). Vu la formulation des articles 2 et 3, § 1^{er}, de l'avant-projet, le segment de phrase « tegen de volledige uitwerking van een verandering of wijziging » dans le texte néerlandais de l'article 3, § 2, alinéa 2 doit être remplacé par le segment de phrase « dat deze wijziging volkomen gevolg zal hebben ».

Compte tenu du texte de l'Accord, les mots « ou modifications » dans le texte français de l'article 3, § 1^{er}, et dans le texte français de l'article 3, § 2 les mots « ou modification » (alinéa 1^{er}) et « ou la modification » (alinéa 2) doivent être supprimés.

6. L'article 3, § 2, de l'avant-projet contient une procédure permettant au Parlement de s'opposer à l'assentiment à la modification des annexes de l'Accord que prévoit le paragraphe 1. Pour faire connaître son opposition, le Parlement dispose d'un délai de deux mois à compter de la communication par le Gouvernement de la proposition de modification de l'annexe.

Afin de rendre cette procédure d'opposition effective dans les délais impartis, il est recommandé que le Gouvernement et le Parlement, dans le cadre de leurs compétences respectives, prennent les mesures nécessaires pour permettre l'exécution d'un système d'assentiment conditionnel préalable ⁶.

Article 5

7. Le délégué a marqué son accord pour supprimer l'article 5 de l'avant-projet ⁷.

⁶ Ainsi, le Parlement pourrait adapter son règlement afin de pouvoir exercer son droit d'intervention dans le délai de deux mois. À cet effet, on pourrait par exemple s'inspirer de la modification du règlement du Parlement flamand 'en ce qui concerne les modifications simplifiées d'un traité' (*Doc. parl.*, 2014-2015, n° 359/3), adoptée le 24 juin 2015.

⁷ D'un point de vue juridique, c'est au demeurant la date d'assentiment qui est pertinente (voir l'article 167 de la Constitution), et non la date à laquelle l'ordonnance d'assentiment entre en vigueur.

Annexe

8. Le texte néerlandais de l'alinéa 1^{er} de l'annexe doit commencer par le segment de phrase « Overeenkomstig artikel 10.1 en 70 van de Overeenkomst in het kader van het ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC