



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.799/VR
van 9 maart 2026

avis 78.799/VR
du 9 mars 2026

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Wijziging van de
Overeenkomst inzake de
instandhouding van kleine
walvisachtigen in de Oostzee
en de Noordzee, en Bijlage,
gedaan te New York op
17 maart 1992, aangenomen
bij Resolutie nr. 4 van
22 augustus 2003'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Amendement à
l'Accord sur la conservation
des petits cétacés de la mer
Baltique et de la mer du Nord,
et Annexe, faits à New York le
17 mars 1992, adopté par la
Résolution n° 4 du
22 aout 2003'

Op 14 januari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^{*}, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Wijziging van de Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee, en Bijlage, gedaan te New York op 17 maart 1992, aangenomen bij Resolutie nr. 4 van 22 augustus 2003’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 24 februari 2026. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, voorzitter, Luc DONNAY, kamervoorzitter, Brecht STEEN, Tim CORTHAUT, Laurence VANCRAVEBECK en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE en Eline YOSHIMI, griffiers.

Het verslag is opgesteld door Anne VAGMAN en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs - afdelingshoofden. Het is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE.

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 9 maart 2026.

*

^{*} 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 85*bis*.

Le 14 janvier 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours **, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Amendement à l'Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord, et Annexe, faits à New York le 17 mars 1992, adopté par la Résolution n° 4 du 22 août 2003'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 24 février 2026. Les chambres réunies étaient composées de Pierre LEFRANC, président de chambre, président, Luc DONNAY, président de chambre, Brecht STEEN, Tim CORTHAUT, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE et Eline YOSHIMI, greffiers.

Le rapport a été rédigé par Anne VAGMAN et Dries VAN EECKHOUTTE, premiers auditeurs chefs de section. Il a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE.

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 9 mars 2026.

*

** Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 85*bis*.

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 wet strekt tot instemming met de ‘wijziging van de Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee, en Bijlage, gedaan te New York op 17 maart 1992, aangenomen bij Resolutie nr. 4 van 22 augustus 2003’ (artikel 2 van het voorontwerp).² Deze resolutie is aangenomen op de vierde vergadering van de partijen (MOP 4) te Esbjerg, Denemarken.

De wijziging waarmee instemming wordt gevraagd, beoogt in hoofdzaak de uitbreiding van het territoriale toepassingsgebied van de Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee, en Bijlage, gedaan te New York op 17 maart 1992³ (§1 van de wijziging). De wijziging voorziet vervolgens dat iedere staat die partij wordt bij ASCOBANS na de internationale inwerkingtreding van een wijziging in beginsel geacht wordt partij te zijn bij de gewijzigde Overeenkomst (§2 van de wijziging) en past het opschrift van de Overeenkomst aan (§3 van de wijziging).

2.2. ASCOBANS zelf is op 6 november 1992 namens het Koninkrijk België ondertekend, en België heeft zijn bekrachtigingsoorkonde op 14 mei 1993 neergelegd.⁴ Het Koninkrijk België en de Republiek Litouwen zijn de enige twee partijen bij ASCOBANS die de wijziging nog niet hebben goedgekeurd,⁵ en er dus ook nog niet door gebonden zijn.

2.3. ASCOBANS is op 20 oktober 1993 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt,⁶ maar heeft niet het voorwerp uitgemaakt van een parlementaire instemming.

2.4. ASCOBANS is aangenomen overeenkomstig artikel IV van het verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, opgemaakt te Bonn op 23 juni 1979.⁷

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

² Hierna: de wijziging.

³ Hierna: ASCOBANS of Overeenkomst.

⁴ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-9&chapter=27&clang=_en

⁵ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-9-a&chapter=27&clang=_en

⁶ <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/traiverd/6481.pdf>

⁷ Hierna: CMS. Instemming bij wet van 27 april 1990, BS 29 december 1990.

Naast ASCOBANS is het Koninkrijk België partij bij de volgende CMS-overeenkomsten:

- Overeenkomst betreffende de instandhouding van vleermuizen in Europa, gedaan te Londen op 4 december 1991 (EUROBATS);⁸

- Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels, gedaan te Den Haag op 15 augustus 1996 (AEWA).⁹

Het Koninkrijk België is tevens ondertekenaar van de volgende CMS-memoranda van overeenstemming:

- Memorandum van Overeenstemming betreffende maatregelen ter bescherming van de waterrietzanger, gedaan te Minsk op 30 april 2003;¹⁰

- Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Sharks, gedaan te Manilla op 12 februari 2010;¹¹

- Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Birds of Prey in Africa and Eurasia, gedaan in Abu Dhabi op 22 oktober 2008.¹²

BEVOEGDHEID

3.1. In de memorie van toelichting valt het volgende te lezen: “In dit stadium wordt de federale overheid als exclusief bevoegd beschouwd door de werkgroep ‘Gemengde Verdragen’ (hierna: WGV) van 13 september 2023 en 14 november 2023”.

⁸ BS 2 juni 2003 en 8 september 2003. Instemming bij decreet van het Waalse Gewest van 16 februari 1995, ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 1996 en decreet van het Vlaamse Gewest van 23 maart 2001.

⁹ BS 13 april 2006. Instemming bij decreet van het Vlaamse Gewest van 23 mei 2003; bij decreet van het Waalse Gewest van 4 december 2003; ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 5 december 2003; bij wet van 13 februari 2006.

¹⁰ Ondertekend namens België op 24 november 2005 (<https://www.cms.int/country/belgium#id-f05b074d-1b8d-4317-8739-b225382da630>); Voor de tekst: <https://www.vlaanderen.be/uw-overheid/buitenlands-beleid/verdragen-en-memoranda-van-overeenstemming/2005-1>.

De WGV van 25 september 2002 stelde het gemengd (federaal/gewestelijk) karakter vast en besliste tot ondertekening namens België met gebruik van ondertekeningsformule 3.

¹¹ Ondertekend namens België op 21 november 2011, <https://www.cms.int/country/belgium#id-f05b074d-1b8d-4317-8739-b225382da630>. Voor de tekst, zie: <https://sharks.cms.int/page/sharks-mou-text> (zoals aangepast op de vierde vergadering van de ondertekenaars in 2023). Het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) besliste op de Plenaire CCIM 279 van 28 april 2011 om het Memorandum van Overeenstemming namens België te ondertekenen volgens de formule 3 (gemengd), waarvan akte is genomen op de WGV van 19 september 2011.

¹² Ondertekend op 21 november 2011 (<https://raptors.cms.int/legalinstrument/birds-prey-raptors>). Voor de tekst: <https://raptors.cms.int/page/agreement-text>. Het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) besliste op de Plenaire CCIM 279 van 28 april 2011 om het Memorandum van Overeenstemming namens België te ondertekenen volgens de formule 3 (gemengd), waarvan akte is genomen op de WGV van 19 september 2011.

3.2. Volgens zijn verslag van 14 november 2023 is het standpunt van de WGV meer specifiek als volgt:

“De voorzitter vermeldt dat tijdens de WGGV van 13.09.2023 werd vastgesteld dat het Vlaams Gewest akkoord ging met een zelfde werkwijze als voor het BBNJ-verdrag, met name dat de Raad van State, in het kader van de adviesaanvraag betreffende de instemmingswet, gevraagd zal worden om zijn advies betreffende het gemengd karakter van dit verdrag. Dit advies zou dan vervolgens worden voorgelegd aan de WGGV. Ook de FOD Volksgezondheid en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gingen daar ondertussen mee akkoord. Zij vraagt naar de visie van het Waals Gewest.

De heer Nzeza Kiluangu (Waals Gewest/ Franse Gemeenschap/FGC) deelt mee dat het Waals Gewest eveneens akkoord kan gaan met de voorgestelde werkwijze.”¹³⁻¹⁴

3.3. In advies 75.606/VR van 15 juli 2024 over het voorontwerp van instemmingswet met het zgn. BBNJ-verdrag waarnaar in de voormelde passage van de WGV wordt verwezen, oordeelde de Raad van State als volgt:

“3.1. Met betrekking tot het bevoegdheidsrechtelijke karakter van de Overeenkomst heeft de Werkgroep Gemende Verdragen op 13 september 2023 besloten om ‘formeel te acteren dat de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ermee akkoord gaan dat de Federale Staat [de Overeenkomst] alleen ondertekent en dat de Raad van State, in het kader van de adviesaanvraag betreffende de instemmingswet, gevraagd zal worden om zijn advies betreffende het gemengd karakter van dit verdrag. Dit advies zal vervolgens worden voorgelegd aan de WGGV.’¹⁵ In de adviesaanvraag wordt de Raad van State inderdaad verzocht om advies uit te brengen over het federale of gemengde karakter van de Overeenkomst.

3.2. Overeenkomstig artikel 167 van de Grondwet dient de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van een verdrag te gebeuren volgens de ‘aangelegenheden’ waarop de bepalingen van het verdrag betrekking hebben. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds in advies 24.903/VR¹⁶ dienaangaande het volgende opgemerkt:

¹³ In de Franstalige versie van het verslag: “La présidente mentionne que lors du GTTM du 13.09.2023, il a été constaté que la Région flamande accepte la même méthodologie que pour le traité BBNJ, notamment que le Conseil d'Etat, dans le cadre de la demande d'avis concernant la loi d'assentiment, soit invité à donner son avis sur le caractère mixte de ce traité. Cet avis serait ensuite soumis au GTTM. Le SPF Santé Publique et la Région de Bruxelles-Capitale ont entretemps marqué leur accord. Elle demande quelle est la vision de la Région wallonne.

Monsieur Nzeza Kiluangu (Région wallonne/ Communauté française/COCOF) communique que la Région wallonne peut également marquer son accord quant à la méthodologie proposée.”

¹⁴ Verslag dat bij toepassing van de schriftelijke stilteprocedure (die werd opgestart met het schrijven van de minister van Buitenlandse Zaken van 22 december 2023) zou zijn goedgekeurd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid.

¹⁵ Voetnoot uit het geciteerde advies: Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen werd goedgekeurd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid op 17 november 2023.

¹⁶ Voetnoot uit het geciteerde advies: Adv.RvS 24.903/VR van 22 april 1997 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juni 1998 ‘houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994’, opm. 2.1 over de bevoegdheid.

‘Uit artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet blijkt dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, 'voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn'. Die bepaling verwijst naar de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten¹⁷. Dit blijkt trouwens ook uit de bedoeling van de grondwetgever, zoals die afgeleid kan worden uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 (oud) van de Grondwet: de indieners wensten dat 'de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens zou kunnen uiten op extern vlak'¹⁸. De bevoegdheidsverdeling *ratione materiae* is m.a.w. de leidraad voor het bepalen van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten op het internationaal vlak.

Ook al kunnen de gewesten geen bepalingen van intern recht vaststellen in verband met gebiedsdelen die buiten hun grondgebied gelegen zijn, toch kan die territoriale bevoegdheidsbeperking niet doorgetrokken worden op het internationaal vlak. Op dat vlak dient enkel met de materiële bevoegdheidsregels rekening te worden gehouden.’

Daaruit volgt dat wanneer één of meerdere bepalingen van een verdrag aangelegenheden regelen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren, dat verdrag als gemengd dient te worden gekwalificeerd.¹⁹

3.3. Het Zeerechtverdrag en de eerste uitvoeringsovereenkomst werden door de Raad van State in het voormelde advies 24.903/VR als gemengde verdragen gekwalificeerd, waarmee zowel door de federale als de gewestwetgevers diende te worden ingestemd. De Raad van State merkt bovendien op dat het Protocol van Nagoya van 29 oktober 2010 ‘inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit’ door de Werkgroep Gemengde Verdragen eveneens als een gemengd verdrag werd gekwalificeerd, waarmee zowel door de federale, de gemeenschaps- als de gewestwetgevers diende te worden ingestemd.²⁰ De afdeling Wetgeving heeft die kwalificatie niet in vraag gesteld.²¹ Deel II van de Overeenkomst regelt vergelijkbare aangelegenheden voor wat betreft de mariene gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht.²²

¹⁷ Voetnoot uit het geciteerde advies: Craenen, G., “België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen”, in Het federale België na de vierde staatshervorming, (Alen, A., en Suetens, L.P., editors), Brugge, 1993, (59), p. 82, nr. 75.

¹⁸ Voetnoot uit het geciteerde advies: Parl.St. Senaat B.Z. 1991-92, nr. 100-16/1°, p. 1.

¹⁹ Voetnoot uit het geciteerde advies: Bv. adv.RvS 53.534/VR van 25 juli 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juni 2014 ‘houdende instemming met het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Europese Organisatie voor kernfysisch onderzoek, gedaan te Genève op 18 maart 2004’, opm. 4; adv.RvS 75.299/VR van 20 februari 2024 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag nr. 135 betreffende de werknemersvertegenwoordigers, aangenomen te Genève op 23 juni 1971 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 56^{ste} zitting’, opm. 3.5.

²⁰ Voetnoot uit het geciteerde advies: Verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 22 november 2010.

²¹ Voetnoot uit het geciteerde advies: Adv.RvS 54.064/VR van 8 oktober 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 18 mei 2015 ‘zur Zustimmung zu dem Protokoll über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt samt Anhang, geschehen zu Nagoya am 29. Oktober 2010’.

²² Voetnoot uit het geciteerde advies: Artikel 4, lid 3, van het Protocol van Nagoya bepaalt overigens dat het samen met andere voor het Protocol relevante internationale instrumenten op een wederzijds ondersteunende wijze wordt uitgevoerd. Artikel 5, lid 2, van de Overeenkomst bepaalt op zijn beurt dat de Overeenkomst zodanig wordt uitgelegd en toegepast dat de relevante rechtsinstrumenten en -kaders niet worden ondermijnd en dat de samenhang en coördinatie met die instrumenten en kaders wordt bevorderd.

3.4. Het vermoeden dat de Overeenkomst niet louter een federaal, maar een gemengd verdrag is, wordt bevestigd door de doelstellingen en de tekst ervan. Daaruit blijkt dat ze eveneens betrekking heeft op gewestelijke aangelegenheden, in de eerste plaats leefmilieu en natuurbehoud²³, maar ook economie²⁴, en hier en daar op gemeenschapsaangelegenheden, met name onderwijs²⁵ en cultuur²⁶. De gewesten en gemeenschappen zijn overigens bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek²⁷ en de ontwikkelingssamenwerking²⁸ in die aangelegenheden, hetgeen eveneens voorwerp van de Overeenkomst is.

3.5. In het licht van het voorgaande is de conclusie dat de Overeenkomst een ‘dubbel gemengd’ karakter heeft, zodat niet enkel de federale overheid, maar ook de gemeenschappen en de gewesten ermee moeten instemmen.”

3.4. Met het CMS-verdrag is ingestemd en de bekrachtigingsoorkonde met ASCOBANS is neergelegd vooraleer de Grondwetwijziging van 5 mei 1993 in werking is getreden (opmerking 4.2).

EUROBATS is daarentegen als een exclusief gewestelijk verdrag gekwalificeerd en AEWA als gemengd (federaal/gewestelijk) verdrag (opmerking 2.4).

3.5. Ook de thans voorliggende wijziging van ASCOBANS is een gemengd (federaal/gewestelijk) verdrag. ASCOBANS en de thans voorliggende wijziging betreft in de eerste plaats het natuurbehoud van migrerende wilde dieren, meer specifiek kleine walvisachtigen. Het gaat om een aangelegenheid die tot de materiële bevoegdheid van de gewesten behoort.²⁹

Om dit doel van natuurbehoud en – bescherming te bereiken, is er een belangrijk luik “studies en onderzoek” (“*survey and research*”),³⁰ waarvoor ook de federale overheid deels bevoegd is.

ASCOBANS en zijn wijziging lijken daarentegen geen betrekking te hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen ressorteren. Het onderzoek waarvan sprake is in de vorige paragraaf, heeft geen betrekking op gemeenschapsaangelegenheden, maar op toegepast wetenschappelijk onderzoek om de status van de betrokken populaties te beoordelen, om locaties van speciaal belang voor hun overleving te identificeren, en om de huidige

²³ Voetnoot uit het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, II en III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI). Zie bv. de maatregelen met betrekking tot de vaststelling van gebiedsgerichte beheersinstrumenten, respectievelijk de milieueffectbeoordelingen in de delen III en IV van de Overeenkomst.

²⁴ Voetnoot uit het geciteerde advies: Artikel 6, § 1, VI, van de BWHI. Zie bv. de maatregelen met betrekking tot de commercialisering van mariene genetische bronnen, respectievelijk de technologische capaciteitsopbouw in de delen II en V van de Overeenkomst.

²⁵ Voetnoot uit het geciteerde advies: Artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet. Zie bv. artikel 44, lid 1, e), en bijlage 2, e), van de Overeenkomst.

²⁶ Voetnoot uit het geciteerde advies: Artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet *juncto* artikel 4 van de BWHI. Zie bv. de artikelen 17, d), en 31, lid 1, b), van de Overeenkomst.

²⁷ Voetnoot uit het geciteerde advies: Artikel 6bis, § 1, van de BWHI.

²⁸ Voetnoot uit het geciteerde advies: Artikel 6ter van de BWHI.

²⁹ Artikel 6, §1, II, BWHI.

³⁰ Punt 2 van de bijlage van de Overeenkomst.

en toekomstige bedreigingen te identificeren. Evenmin wordt het onderzoek of de financiering van het onderzoek aan de instellingen van hoger onderwijs in het algemeen geregeld. Het luik “informatie en bewustmaking” (“*information and education*”)³¹ heeft geen betrekking op de aangelegenheid onderwijs, maar eerder op de accessoire bevoegdheid van bewustmaking bij het algemene publiek en bij vissers.

3.6. In het licht van het voorgaande is de conclusie dat de wijziging een gemengd (gewesten/federaal) karakter heeft, zodat niet enkel het federale parlement, maar ook de gewestparlementen ermee moeten instemmen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Parlementaire instemming met ASCOBANS

4.1. Met ASCOBANS zelf is geen parlementaire instemming verleend. In de memorie van toelichting wordt dit als volgt verantwoord: “België werd Partij bij ASCOBANS op 14 mei 1993. Dit gebeurde zonder parlementaire goedkeuring, vermits ASCOBANS gezien wordt als een uitvoering van de artikelen IV en V van de Bonn Conventie van 1979. Dat werd bevestigd bij nota van het (toenmalige) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 8 november 1990.”

De gemachtigde bezorgde hierover een nota van de Jurisconsult van 8 november 1990 met referentie SO1/90/JD betreffende: “Parlementaire goedkeuring – Ontwerp-Akkoord over kleine walvisachtigen in de Noordzee en de Baltische Zee”, met de volgende inhoud:

“Hierbij heeft de Juridische Dienst de eer de Algemene Directie van de Politiek mee te delen dat vermeld akkoord niet aan de parlementaire goedkeuring dient te worden onderworpen.

Het vermeld akkoord is immers een uitvoering van de artikelen IV en V van het Verdrag van Bonn van 1979.

De goedkeuring van de Gemeenschapsraden is evenmin vereist daar geen materie behandeld wordt die binnen de bevoegdheid van de Gemeenschappen valt.”

Met de laatste stelling van de Jurisconsult kan worden ingestemd (opmerking 3.6), maar niet met de eerste stelling.

³¹ Punt 5 van de bijlage van de Overeenkomst.

4.2. Op datum van het advies van de Jurisconsult (8 november 1990), op datum van de ondertekening van ASCOBANS namens België (6 november 1992) en op datum dat België zijn bekrachtigingsoorkonde heeft neergelegd (op 14 mei 1993),³² luidde het toenmalige artikel 68, tweede lid van de Grondwet als volgt:

“De handelsverdragen en de verdragen, waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard of Belgen persoonlijk gebonden, zijn slechts van kracht nadat zij door de Kamers zijn goedgekeurd”.³³

De tekst van artikel 7 ASCOBANS (‘financiering’) volstaat om vast te stellen dat het verdrag de Staat kan bezwaren en bijgevolg overeenkomstig het toenmalige artikel 68, lid 2, van de Grondwet de parlementaire instemming vereist was vooraleer namens het Koninkrijk België de bekrachtigingsoorkonde kon worden neergelegd.³⁴

4.3. Het advies van de Jurisconsult lijkt te suggereren dat ASCOBANS een zgn. uitvoerend akkoord (*executive agreement*) van de artikelen IV en V van CMS zou zijn, en dat om die reden geen parlementaire instemming vereist zou zijn.

In advies 42.631/AV van 8 mei 2007 verduidelijkte de Raad van State het rechtskader voor dergelijke uitvoerende akkoorden als volgt:

“11. Uit de rechtspraak en de rechtsleer blijkt dat de praktijk van het sluiten van akkoorden in vereenvoudigde vorm aanvaard wordt op voorwaarde dat zulks binnen bepaalde grenzen geschiedt.

Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter ‘executive agreements’. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen³⁵.

Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er hun

³² De Grondwetswijziging van 5 mei 1993 (BS 8 mei 1993) is in werking getreden op 18 mei 1993 (A. ALEN, “Het federale België na de vierde staatshervorming. Algemene beschouwingen” in A. ALEN en L.-P. SEUTENS (eds.), *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 1993, p. 7, raadpleegbaar op: <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/alén-federalebelgie4destaatshervorming-1993.pdf>).

³³ In de Franse taalversie: “Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l’État ou lier individuellement des Belges n’ont d’effet qu’après avoir reçu l’assentiment des Chambres.”

³⁴ Zie: Cass. 25 november 1955, *Arr.Cass.* 1955, 234-236, raadpleegbaar op: <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrcass/1955/11.pdf>; J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, 177 e.v. en A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, Story-Scientia, 1985, 340 (“Verdragen waarbij de staat, tengevolge van de oprichting van een internationaal organisme, financiële verplichtingen op zich neemt, zijn verdragen die de staat bezwaren”).

³⁵ Voetnoot uit het geciteerde advies: Zie onder meer J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique*, Brussel, 1980, p. 206-208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om 'gemengde verdragen' dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen.

Het wordt evenwel aanvaard dat de Koning, die het akkoord in vereenvoudigde vorm met een autonome regeling niet zelf heeft gesloten, zich later dit akkoord alsnog kan toe-eigenen door het aan de Wetgevende Kamers ter instemming voor te leggen. Zo heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 25 november 1955 geen bezwaar gemaakt tegen het sluiten van zo'n akkoord in vereenvoudigde vorm door een andere overheid dan de Koning, die daartoe niet uitdrukkelijk door de Koning was gemachtigd - in casu ging het om de Minister van Buitenlandse Zaken - op voorwaarde evenwel dat dit akkoord, dat de Staat bezwaarde³⁶, door de Koning aan de Wetgevende Kamers ter instemming wordt voorgelegd en dat de Wetgevende Kamers er ook hun instemming aan verlenen³⁷. In een advies van 3 januari 1957 stelde ook de Raad van State:

‘Daar de Koning zich deze overeenkomsten, alleen reeds doordat hij ze thans ter goedkeuring aan de Kamers voorlegt, noodzakelijk toeëigent, wordt het overbodig na te gaan of het feit dat die overeenkomsten van de Regering uitgaan, al dan niet betekent dat het Staatshoofd daarin naar het voorschrift van artikel 68 is opgetreden, en, anderzijds, of de Minister van Buitenlandse Zaken en de te Parijs geaccrediteerde ambassadeur van België, zonder een uitdrukkelijke opdracht te hebben ontvangen, bevoegd zijn om de diplomatieke oorkonden betreffende die overeenkomsten op te maken’³⁸.

12. In de rechtsleer is aandacht besteed aan de constitutionele grondslag en meteen ook aan de grenzen van de praktijk van de ‘akkoorden in vereenvoudigde vorm’. P. DE VISSCHER schrijft wat dat betreft:

‘[...] nous dirons que les ministres peuvent par l’effet d’une délégation tacite du Roi, prendre sous forme d’accords en forme simplifiée, toute mesure destinée à assurer la bonne marche de leurs services pour autant que ces mesures ne sont contraires ni aux lois ni aux arrêtés royaux et qu’elles n’imposent pas d’obligations aux particuliers. Ils pourront d’autre part pour autant que le Roi ou la loi les y aura expressément autorisés, conclure des accords en forme simplifiée pour assurer l’exécution détaillée des traités’³⁹.

Ook J. VERHOEVEN schrijft:

³⁶ Voetnoot uit het geciteerde advies: Volgens het oude artikel 68 van de Grondwet dienden enkel handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of de Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, de instemming van de Wetgevende Kamers te verkrijgen.

³⁷ Voetnoot uit het geciteerde advies: Cass., 25 november 1955, J.T., 1956, 339-340, met noot P. DE VISSCHER, Pas., 1956, I, p. 285-292, met conclusie van advocaatgeneraal F. DUMON.

³⁸ Voetnoot uit het geciteerde advies: Advies 5.562/2 van 3 januari 1957 over een ontwerp van wet houdende goedkeuring van drie internationale akten, Parl. St., Kamer, 1956-1957, 657/1. Zie ook advies 5.685/2 van 8 mei 1957 over een ontwerp van wet houdende goedkeuring van de betalingsovereenkomst tussen België en Turkije, van de bijgevoegde brieven en van het protocol, ondertekend op 2 december 1948, te Rome, en van de daarop volgende akten, alsook van het protocol betreffende het handels- en betalingsverkeer tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie en de Republiek Turkije, ondertekend op 15 april, te Brussel, Parl. St., Senaat, 1956-1957, 319 en advies 5.422/2 van 29 mei 1957 over een ontwerp van wet houdende goedkeuring van het akkoord tussen België en het Groothertogdom Luxemburg, afgesloten bij wisseling van brieven, gedagtekend Brussel, 28 oktober en 12 december 1955, betreffende het toekennen van zekere voorrechten aan de Europese Gemeenschap voor kolen en staal alsook aan bij de Gemeenschap geaccrediteerde zendingen, Parl., St., Kamer, 1957-1958, 791/1.

³⁹ Voetnoot uit het geciteerde advies: P. DE VISSCHER, l.c., 340.

‘Elle paraît reposer en droit belge sur une coutume constitutionnelle organisant une délégation, au moins implicite, de pouvoirs, normalement interdite. Elle ne semble applicable qu’à des traités dont l’objet est «mineur» (exécution ou interprétation d’un accord existant, etc.) ou dont la conclusion est «urgente»⁴⁰.’

4.4. ASCOBANS is *niet* een dergelijk “uitvoerend akkoord” van het CMS. Artikel IV van het CMS nodigt de partijen slechts uit om overeenkomsten te sluiten voor een gedeelte van de populatie, of een geografisch afgezonderd gedeelte van de populatie van een soort of een lager taxon van wilde dieren, waarvan een gedeelte periodiek één of meer landsgrenzen overschrijdt; en in artikel V van het CMS worden louter “richtlijnen” meegegeven bij het sluiten van dergelijke overeenkomsten.

In CMS worden dus niet de rechten en plichten bepaald van de later te sluiten overeenkomsten. ASCOBANS beperkt zich ook niet tot “de administratieve en technische uitvoering” van CMS waarmee “slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken”.

4.5. ASCOBANS vereist bijgevolg een parlementaire instemming.

4.6. In het licht hiervan dient artikel 2 van het voorontwerp bijgevolg als volgt te worden geformuleerd:

“Zullen volkomen gevolg hebben:

1) de Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee, gedaan te New York op 17 maart 1992;

2) de wijziging van de Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee, gedaan te Esbjerg, Denemarken op 22 augustus 2003.”

SLOTOPMERKING

5. De Raad van State maakt van de gelegenheid gebruik om de steller van de adviesaanvraag erop te wijzen dat de bijlagen bij CMS ondertussen herhaaldelijk gewijzigd zijn. Dit is gebeurd door de Conferentie van de Partijen in 1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011, 2014, 2017, 2020 en 2024.⁴¹ Deze wijzigingen hebben niet het voorwerp uitgemaakt van een parlementaire instemming.

De steller van adviesaanvraag doet er goed aan om in het voorontwerp een nieuw artikel 3 in te voegen waarbij met deze verschillende wijzigingen wordt ingestemd.

⁴⁰ Voetnoot uit het geciteerde advies: J. VERHOEVEN, o.c., 388.

⁴¹ <https://www.cms.int/species/appendix-i-ii-cms>

6.1. Ter overweging wordt aan de steller van de adviesaanvraag meegegeven om in een nieuw artikel 4 voorafgaandelijk, voorwaardelijk in te stemmen met nog mogelijks later aan te nemen wijzigingen aan de bijlagen bij het CMS overeenkomstig artikel XI CMS.⁴²

6.2. Het gegeven dat met een wijziging op een stilzwijgende, voorwaardelijke wijze is ingestemd door het parlement, houdt geen afwijking in van de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en 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 wijziging in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze uitwerking zou hebben in het interne recht.⁴³

*

⁴² Voor de formulering van zulk een bepaling kan inspiratie worden gezocht in bv. 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: adv.RvS 59.894/1/V van 26 augustus 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 13 mei 2017 '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. 54-2311/1, 20-29).

⁴³ Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *J.T.* 1982, 565-567, noot VERHOEVEN J.

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 de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'« Amendement de l'Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord, et Annexe, faits à New York le 17 mars 1992, adopté par la Résolution n° 4 du 22 août 2003 » (article 2 de l'avant-projet) ². Cette résolution a été adoptée lors de la quatrième réunion des parties (MOP 4) à Esbjerg, Danemark.

L'amendement auquel l'assentiment est demandé vise essentiellement à étendre le champ d'application territorial de l'Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord, et Annexe, faits à New York le 17 mars 1992 ³ (§ 1^{er} de l'amendement). L'amendement prévoit ensuite que tout État devenant partie à ASCOBANS après l'entrée en vigueur internationale d'un amendement sera en principe considéré comme étant une partie à l'Accord amendé (§ 2 de l'amendement) et il adapte l'intitulé de l'Accord (§ 3 de l'amendement).

2.2. ASCOBANS proprement dit a été signé le 6 novembre 1992 au nom du Royaume de Belgique, et la Belgique a déposé son instrument de ratification le 14 mai 1993 ⁴. Le Royaume de Belgique et la République de Lituanie sont les deux seules parties à ASCOBANS à ne pas encore avoir approuvé l'amendement ⁵ et, partant, à ne pas encore être liées par celui-ci.

2.3. ASCOBANS a été publié au *Moniteur belge* le 20 octobre 1993 ⁶, mais n'a pas encore fait l'objet d'un assentiment parlementaire.

2.4. ASCOBANS a été adopté conformément à l'article IV de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, faite à Bonn le 23 juin 1979 ⁷.

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

² Ci-après : l'amendement.

³ Ci-après : ASCOBANS ou Accord.

⁴ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-9&chapter=27&clang=_fr

⁵ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-9-a&chapter=27&clang=_fr

⁶ <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/traiverd/6481.pdf>

⁷ Ci-après : CMS. Assentiment par la loi du 27 avril 1990, MB 29 décembre 1990.

Outre ASCOBANS, le Royaume de Belgique est partie aux conventions CMS suivantes :

- Accord relatif à la Conservation des Chauves-Souris en Europe, fait à Londres le 4 décembre 1991 (EUROBATS) ⁸ ;

- Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie, fait à La Haye le 15 août 1996 (AEWA) ⁹.

Le Royaume de Belgique est également signataire des mémorandums d'entente de la CMS suivants :

- Memorandum of Understanding Concerning Conservation Measures for the Aquatic Warbler (Mémorandum d'entente relatif aux mesures de conservation du phragmite aquatique), fait à Minsk le 30 avril 2003 ¹⁰ ;

- Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Sharks (Mémorandum d'entente sur la conservation des requins migrateurs), fait à Manille le 12 février 2010 ¹¹ ;

- Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Birds of Prey in Africa and Eurasia (Mémorandum d'Entente sur la Conservation des Oiseaux de Proie Migrateurs d'Afrique et d'Eurasie (Rapaces)), fait à Abu Dhabi le 22 octobre 2008 ¹².

⁸ MB 2 juin 2003 et 8 septembre 2003. Assentiment par décret de la Région wallonne du 16 février 1995, par ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 1996 et par décret de la Région flamande du 23 mars 2001.

⁹ MB 13 avril 2006. Assentiment par décret de la Région flamande du 23 mai 2003 ; par décret de la Région wallonne du 4 décembre 2003 ; par ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 décembre 2003 ; par la loi du 13 février 2006.

¹⁰ Signé au nom de la Belgique le 24 novembre 2005 (<https://www.cms.int/country/belgium#id-f05b074d-1b8d-4317-8739-b225382da630>); Pour le texte : https://www.cms.int/sites/default/files/document/Inf_06_AquaticWarbler_MoUAction_0.pdf.

Le GTTM du 25 septembre 2002 a établi le caractère mixte (fédéral/régional) et a décidé de la signature au nom de la Belgique en utilisant la formule de signature 3.

¹¹ Signé au nom de la Belgique le 21 novembre 2011, <https://www.cms.int/country/belgium#id-f05b074d-1b8d-4317-8739-b225382da630>. Pour le texte, voir : <https://sharks.cms.int/fr/page/mde-texte> (tel qu'il a été adapté lors de la quatrième réunion des signataires en 2023). Le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE) a décidé, lors de la séance plénière du CCPIE 279 du 28 avril 2011, de signer le mémorandum d'entente au nom de la Belgique selon la formule 3 (mixte), dont acte a été pris lors du GTTM du 19 septembre 2011.

¹² Signé le 21 novembre 2011 (<https://raptors.cms.int/legalinstrument/birds-prey-raptors>). Pour le texte : <https://raptors.cms.int/page/agreement-text>. Le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE) a décidé, lors de la séance plénière du CCPIE 279 du 28 avril 2011, de signer le mémorandum d'entente au nom de la Belgique selon la formule 3 (mixte), dont acte a été pris lors du GTTM du 19 septembre 2011.

COMPÉTENCE

3.1. L'exposé des motifs précise ce qui suit : « À ce stade, l'[É]tat fédéral est considéré comme exclusivement compétent par le groupe de travail 'Traités mixtes' (ci-après : GTTM) du 13 septembre 2023 et du 14 novembre 2023 ».

3.2. Selon son rapport du 14 novembre 2023, le point de vue du GTTM est plus précisément le suivant :

« La présidente mentionne que lors du GTTM du 13.09.2023, il a été constaté que la Région flamande accepte la même méthodologie que pour le traité BBNJ, notamment que le Conseil d'État, dans le cadre de la demande d'avis concernant la loi d'assentiment, soit invité à donner son avis sur le caractère mixte de ce traité. Cet avis serait ensuite soumis au GTTM. Le SPF Santé Publique et la Région de Bruxelles-Capitale ont entretemps marqué leur accord. Elle demande quelle est la vision de la Région wallonne.

Monsieur Nzeza Kiluangu (Région wallonne/Communauté française/COCOF) communique que la Région wallonne peut également marquer son accord quant à la méthodologie proposée »¹³⁻¹⁴.

3.3. Dans l'avis 75.606/VR du 15 juillet 2024 sur un avant-projet de loi d'assentiment à l'Accord dit « BBNJ », auquel le passage précité du GTTM fait référence, le Conseil d'État a estimé ce qui suit :

« 3.1. Concernant la qualification de l'Accord au regard de la répartition des compétences, le Groupe de travail traités mixtes a décidé le 13 septembre 2023 'd'acter formellement que l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale acceptent que l'État fédéral signe seul [l'Accord] et que le Conseil d'État, dans le cadre de la demande d'avis concernant la loi d'assentiment, soit invité à donner son avis sur le caractère mixte de ce traité. Cet avis sera ensuite soumis au GTTM' ¹⁵. La demande d'avis prie en effet le Conseil d'État d'émettre un avis sur le caractère fédéral ou mixte de l'Accord.

3.2. Conformément à l'article 167 de la Constitution, la qualification d'un traité sous l'angle des règles répartitrices de compétence doit s'effectuer selon les 'matières' sur lesquelles portent les dispositions du traité. Le Conseil d'État, section de législation, a déjà observé à ce propos dans son avis 24.903/VR ¹⁶ ce qui suit :

¹³ Dans la version néerlandaise : « De voorzitter vermeldt dat tijdens de WGGV van 13.09.2023 werd vastgesteld dat het Vlaams Gewest akkoord ging met een zelfde werkwijze als voor het BBNJ-verdrag, met name dat de Raad van State, in het kader van de adviesaanvraag betreffende de instemmingswet, gevraagd zal worden om zijn advies betreffende het gemengd karakter van dit verdrag. Dit advies zou dan vervolgens worden voorgelegd aan de WGGV. Ook de FOD Volksgezondheid en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gingen daar ondertussen mee akkoord. Zij vraagt naar de visie van het Waals Gewest.

De heer Nzeza Kiluangu (Waals Gewest/ Franse Gemeenschap/FGC) deelt mee dat het Waals Gewest eveneens akkoord kan gaan met de voorgestelde werkwijze ».

¹⁴ Rapport qui, en application de la procédure de silence écrite (lancée par le courrier du ministre des Affaires étrangères du 22 décembre 2023), aurait été approuvé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère.

¹⁵ Note de bas de page de l'avis cité : Le rapport du Groupe de travail traités mixtes a été approuvé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère le 17 novembre 2023.

¹⁶ Note de bas de page de l'avis cité : Avis C.E. 24.903/VR du 22 avril 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juin 1998 'portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le

‘Il ressort de l’article 167, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution que les communautés et les régions sont compétentes pour régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités ‘pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci’. Cette disposition fait référence aux compétences matérielles des communautés et des régions ¹⁷. Ceci ressort, d’ailleurs, également de l’intention du constituant, telle qu’elle peut se déduire des développements relatifs à la proposition de révision de l’article 68 ancien de la Constitution : les auteurs souhaitaient, en effet, que ‘l’autonomie qui est reconnue sur le plan interne, puisse s’exprimer sur le plan externe’ ¹⁸. La répartition des compétences ‘ratione materiae’ constitue, en d’autres termes, le fil conducteur pour la détermination de la compétence des communautés et des régions sur le plan international.

Même si les régions ne peuvent prendre des dispositions de droit interne en ce qui concerne des zones situées en dehors de leur territoire, cette limitation territoriale de leurs compétences ne peut être étendue sur le plan international. Sur ce plan, on ne doit tenir compte que des règles de compétences matérielles’.

Il s’ensuit que lorsqu’une ou plusieurs dispositions d’un traité règlent des matières relevant de la compétence des communautés ou des régions, ce traité doit être qualifié de mixte ¹⁹.

3.3. La Convention sur le droit de la mer et le premier accord d’application ont été qualifiés par le Conseil d’État dans l’avis 24.903/VR, précité, de traités mixtes auxquels devaient porter assentiment tant le législateur fédéral que le législateur régional. En outre, le Conseil d’État observe que le Groupe de travail traités mixtes a également qualifié de traité mixte le Protocole de Nagoya du 29 octobre 2010 ‘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’, auquel devaient porter assentiment tant le législateur fédéral que le législateur communautaire et le législateur régional ²⁰. La section de législation n’a pas remis cette qualification en cause ²¹. La partie II de l’Accord règle des matières comparables en ce qui concerne les espaces marins ne relevant pas de la juridiction nationale ²².

10 décembre 1982 et à l’Accord relatif à l’application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994’, observation 2.1. sur la compétence.

¹⁷ *Note de bas de page de l’avis cité* : *Note de bas de page de l’avis cité* : Craenen, G., « België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen », in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, (Alen, A., et Suetens, L.P., éditeurs), Bruges, 1993, (59), p. 82, n° 75.

¹⁸ *Note de bas de page de l’avis cité* : *Note de bas de page de l’avis cité* : Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-16/1°, p. 1.

¹⁹ *Note de bas de page de l’avis cité* : Par exemple, l’avis C.E. 53.534/VR du 25 juillet 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juin 2014 ‘portant assentiment au Protocole sur les privilèges et immunités de l’Organisation européenne pour la Recherche nucléaire, fait à Genève le 18 mars 2004’, observation 4 ; l’avis C.E. 75.299/VR du 20 février 2024 sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à la Convention n° 135 concernant les représentants des travailleurs, adoptée à Genève le 23 juin 1971 par la Conférence internationale du Travail à sa 56^{ème} session’, observation 3.5.

²⁰ *Note de bas de page de l’avis cité* : Rapport du Groupe de travail traités mixtes du 22 novembre 2010.

²¹ *Note de bas de page de l’avis cité* : Avis C.E. 54.064/VR du 8 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 18 mai 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’.

²² *Note de bas de page de l’avis cité* : Par ailleurs, l’article 4, paragraphe 3, du Protocole de Nagoya dispose qu’il s’applique dans un esprit de complémentarité réciproque avec les autres instruments internationaux pertinents pour le Protocole. L’article 5, paragraphe 2, de l’Accord dispose à son tour que ce dernier est interprété et appliqué d’une

3.4. La présomption selon laquelle l'Accord n'est pas simplement un traité fédéral, mais un traité mixte est confirmée par ses objectifs et son texte. Il en ressort qu'il concerne également des matières régionales, en premier lieu l'environnement et la conservation de la nature²³, mais aussi l'économie²⁴, et ici et là des matières communautaires, notamment l'enseignement²⁵ et la culture²⁶. Les régions et les communautés sont en outre compétentes pour la recherche scientifique²⁷ et la coopération au développement²⁸ dans ces matières, lesquelles font aussi l'objet de l'Accord.

3.5. Au regard de ce qui précède, il y a lieu de conclure 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 ».

3.4. Il a été porté assentiment à la Convention CMS et l'instrument de ratification d'ASCOBANS a été déposé avant l'entrée en vigueur de la modification de la Constitution du 5 mai 1993 (observation 4.2).

EUROBATS, par contre, a été qualifié de traité régional et AEWA de traité mixte (fédéral/régional) (observation 2.4).

3.5. L'amendement actuellement à l'examen d'ASCOBANS constitue également un traité mixte (fédéral/régional). ASCOBANS et l'amendement actuellement à l'examen concernent en premier lieu la conservation des animaux sauvages migrateurs, et plus spécifiquement des petits cétacés. Il s'agit d'une matière qui relève de la compétence matérielle des régions²⁹.

Pour atteindre cet objectif de conservation et de protection de la nature, l'accord comprend un important volet « études et recherche » (« *surveys and research* »)³⁰, pour lequel l'autorité fédérale est aussi en partie compétente.

En revanche, ASCOBANS et son amendement ne semblent pas porter sur des matières relevant de la compétence des communautés. La recherche dont il est question au paragraphe précédent ne concerne pas des matières communautaires, mais la recherche scientifique appliquée en vue d'évaluer l'état des populations concernées, de localiser les zones présentant une

manière qui ne porte atteinte ni aux instruments et cadres juridiques pertinents et qui favorise la cohérence et la coordination avec ces instruments et cadres.

²³ *Note de bas de page de l'avis cité* : Article 6, § 1^{er}, II et III, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI). Voir, par exemple, les mesures relatives respectivement à la détermination des outils de gestion par zone et aux évaluations d'impact sur l'environnement dans les parties III et IV de l'Accord.

²⁴ *Note de bas de page de l'avis cité* : Article 6, § 1^{er}, VI, LSRI. Voir, par exemple, les mesures relatives à la commercialisation des ressources génétiques marines, respectivement le renforcement des capacités technologiques dans les parties II et V de l'Accord.

²⁵ *Note de bas de page de l'avis cité* : Article 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution. Voir par exemple l'article 44, paragraphe 1, e), et l'annexe 2, e, de l'Accord.

²⁶ *Note de bas de page de l'avis cité* : Article 127, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution, combiné avec l'article 4 de la LSRI. Voir par exemple les articles 17, d), et 31, paragraphe 1, b), de l'Accord.

²⁷ *Note de bas de page de l'avis cité* : Article 6bis, § 1^{er}, de la LSRI.

²⁸ *Note de bas de page de l'avis cité* : Article 6ter de la LSRI.

²⁹ Article 6, § 1^{er}, II, LSRI.

³⁰ Point 2 de l'annexe de l'Accord.

importance particulière pour leur survie, et d'identifier les menaces existantes et potentielles. La recherche ou le financement de la recherche confiée aux établissements d'enseignement supérieur ne sont pas davantage réglés d'une manière générale. Le volet « information et éducation » (« *information and education* »)³¹ ne concerne pas la matière de l'enseignement, mais plutôt la compétence accessoire de sensibilisation auprès du grand public et des pêcheurs.

3.6. Au regard de ce qui précède, il y a lieu de conclure que l'amendement revêt un caractère mixte (fédéral/régional), de sorte que non seulement le parlement fédéral mais aussi les parlements régionaux doivent y donner leur assentiment.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Assentiment parlementaire à ASCOBANS

4.1. ASCOBANS proprement dit n'a pas fait l'objet d'un assentiment parlementaire. L'exposé des motifs justifie cette absence d'assentiment comme suit : « La Belgique a adhéré en tant que 'Partie' au traité ASCOBANS le 14 mai 1993. Cette adhésion est intervenue sans approbation parlementaire, le traité ASCOBANS étant considéré comme une exécution des articles IV et V de la Convention de Bonn de 1979. Cette adhésion fut confirmée le 8 novembre 1990 par note du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement (de l'époque) ».

Le délégué a fourni à ce sujet une note de Jurisconsult du 8 novembre 1990 portant la référence SO1/90/JD concernant : « Parlementaire goedkeuring – Ontwerp-Akkoord over kleine walvisachtigen in de Noordzee en de Baltische Zee », dont le contenu est le suivant :

« Hierbij heeft de Juridische Dienst de eer de Algemene Directie van de Politiek mee te delen dat vermeld akkoord niet aan de parlementaire goedkeuring dient te worden onderworpen.

Het vermeld akkoord is immers een uitvoering van de artikelen IV en V van het Verdrag van Bonn van 1979.

De goedkeuring van de Gemeenschapsraden is evenmin vereist daar geen materie behandeld wordt die binnen de bevoegdheid van de Gemeenschappen valt ».

On peut se rallier à cette dernière affirmation de Jurisconsult (observation 3.6), mais pas à la première affirmation.

³¹ Point 5 de l'annexe de l'Accord.

4.2. À la date de l'avis de Jurisconsult (8 novembre 1990), à la date de la signature d'ASCOBANS au nom de la Belgique (6 novembre 1992) et à la date à laquelle la Belgique a déposé son instrument de ratification (le 14 mai 1993)³², l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, en vigueur à cette époque, s'énonçait comme suit :

« Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres »³³.

Le texte de l'article 7 d'ASCOBANS ('Financement') suffit à constater que l'accord peut grever l'État et que dès lors, conformément à l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, en vigueur à cette époque, l'assentiment parlementaire était requis avant que l'instrument de ratification puisse être déposé au nom du Royaume de Belgique³⁴.

4.3. L'avis de Jurisconsult semble suggérer qu'ASCOBANS serait un accord dit d'exécution (*executive agreement*) des articles IV et V de la CMS, et que, pour cette raison, aucun assentiment parlementaire ne serait requis.

Dans l'avis 42.631/AG du 8 mai 2007, le Conseil d'État a précisé le cadre juridique de tels accords d'exécution comme suit :

« 11. Il ressort de la jurisprudence et de la doctrine que la pratique de la conclusion d'accords en forme simplifiée est admise à la condition de respecter un certain nombre de limites.

Pour autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, ces accords ne sont pas de nouveaux traités, mais de simple 'executive agreements'. Il[s] ne doivent dès lors pas être conclus par le Roi. Les Chambres législatives ne doivent pas y donner leur assentiment³⁵.

La pratique révèle cependant également que certains accords comportent bel et bien des réglementations autonomes qui font naître des droits et obligations nouveaux pour les autorités ou les citoyens. Pareils accords doivent dans ces cas être considérés comme des traités. Conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, ils devraient dès lors, en principe, être conclus par le Roi et recevoir l'assentiment des Chambres législatives. S'il s'agit 'de traités mixtes', les gouvernements communautaires et/ou régionaux doivent en

³² La modification de la Constitution du 5 mai 1993 (MB 8 mai 1993) est entrée en vigueur le 18 mai 1993 (A. ALEN, « Het federale België na de vierde staatshervorming. Algemene beschouwingen » in A. ALEN et L.-P. SEUTENS (éds.), *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Bruges, die Keure, 1993, p. 7, à consulter sur : <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/alén-federalebelgie4destaatshervorming-1993.pdf>).

³³ Dans la version néerlandaise : « De handelsverdragen en de verdragen, waardoor de Staat zou kunnen worden bezwaard of Belgen persoonlijk gebonden, zijn slechts van kracht nadat zij door de Kamers zijn goedgekeurd ».

³⁴ Voir : Cass. 25 novembre 1955, *Arr. Cass.* 1955, 234-236, à consulter sur : <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrcass/1955/11.pdf> ; J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, pp. 177 et suivantes et A. MAST et J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gand, Story-Scientia, 1985, p. 340 (« Verdragen waarbij de staat, tengevolge van de oprichting van een internationaal organisme, financiële verplichtingen op zich neemt, zijn verdragen die de staat bezwaren »).

³⁵ *Note de bas de page de l'avis cité* : Voir notamment J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, 1980, pp. 206-208 ; G. CRAENEN, *De Staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p.7.

autre être associés à leur conclusion et les parlements communautaires et/ou régionaux y donner eux aussi leur assentiment.

Il est cependant admis que le Roi, qui n'a pas lui-même conclu l'accord en forme simplifiée comportant une réglementation autonome, peut encore se l'approprier par la suite en le présentant aux Chambres législatives pour assentiment. Ainsi, dans un arrêt du 25 novembre 1955, la Cour de cassation n'a soulevé aucune objection à l'égard de la conclusion d'un tel accord en forme simplifiée par une autorité que le Roi n'avait pas expressément habilitée pour ce faire - il s'agissait en l'occurrence du Ministre des Affaires étrangères - pour autant que, dès lors qu'il grevait l'État ³⁶, il ait été présenté par le Roi aux Chambres législatives pour assentiment et que celui-ci ait en outre été donné ³⁷. Dans un avis du 3 juin 1957, le Conseil d'État exposait également :

‘Comme le Roi, du seul fait qu'il soumet aujourd'hui les accords à l'assentiment des Chambres, se les approprie nécessairement, il devient sans intérêt de rechercher s'il résulte ou non de ce que les accords émanent du Gouvernement que le Chef de l'État y est intervenu, comme le prévoit l'article 68, et, d'autre part, si le Ministre des Affaires étrangères et l'ambassadeur de Belgique accrédité à Paris ont, sans une habilitation expresse, le pouvoir d'établir les instruments diplomatiques afférents à ces accords’ ³⁸.

12. La doctrine s'est penchée sur le respect de la Constitution et, par conséquent, à la pratique des ‘accords en forme simplifiée’. À cet égard, P. DE VISSCHER écrit :

‘[...] nous dirons que les ministres peuvent par l'effet d'une délégation tacite du Roi, prendre sous forme d'accords en forme simplifiée, toute mesure destinée à assurer la bonne marche de leurs services pour autant que ces mesures ne sont contraires ni aux lois ni aux arrêtés royaux et qu'elles n'imposent pas d'obligations aux particuliers. Ils pourront d'autre part pour autant que le Roi ou la loi les y aura expressément autorisés, conclure des accords en forme simplifiée pour assurer l'exécution détaillée des traités’ ³⁹.

³⁶ *Note de bas de page de l'avis cité* : Selon l'article 68, ancien, de la Constitution, seuls les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges requièrent l'assentiment des Chambres.

³⁷ *Note de bas de page de l'avis cité* : Cass. 25 novembre 1955, *J.T.*, 1956, 339-340, note P. DE VISSCHER, *Pas.*, 1956, I, p. 285-292, conclusions de l'avocat général F. DUMON.

³⁸ *Note de bas de page de l'avis cité* : Avis 5.562 du 3 janvier 1957 sur un projet de loi portant approbation de trois actes internationaux, *Doc. parl.*, Chambre, 1956-1957, 657/1. Voir également l'avis 5.685/2 du 8 mai 1957 sur un projet de loi portant approbation de l'accord de paiement entre la Belgique et la Turquie, des lettres annexes et du protocole, signés à Rome, le 2 décembre 1948 et des actes subséquents, ainsi que du protocole sur le commerce et les paiements entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et la République de Turquie, signé à Bruxelles, le 15 avril 1955, *Doc. parl.*, 1956-1957, 319 et l'avis 5.422/2 du 29 mai 1957 sur un projet de loi portant approbation de l'accord entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, conclu par échanges de lettres, datées à Bruxelles, les 28 octobre et 12 décembre 1955, concernant l'octroi de certains privilèges à la Communauté européenne du charbon et de l'acier et aux missions accréditées auprès de la Communauté, *Doc. parl.*, Chambre, 1957-1958, 791/1.

³⁹ *Note de bas de page de l'avis cité* : P. DE VISSCHER, *l.c.*, 340.

J. VERHOEVEN écrit dans le même sens :

‘Elle paraît reposer en droit belge sur une coutume constitutionnelle organisant une délégation, au moins implicite, de pouvoirs, normalement interdite. Elle ne semble applicable qu’à des traités dont l’objet est ‘mineur’ (exécution ou interprétation d’un accord existant, etc.) ou dont la conclusion est ‘urgente’⁴⁰ ».

4.4. ASCOBANS ne constitue *pas* un tel « accord d’exécution » de la CMS. L’article IV de la CMS invite uniquement les parties à conclure des accords pour toute population, ou toute partie séparée géographiquement de la population de toute espèce ou de tout taxon inférieur d’animaux sauvages dont une fraction franchit périodiquement une ou plusieurs des limites de juridiction nationale ; et l’article V de la CMS donne simplement des « lignes directrices » à la conclusion de tels accords.

La CMS ne détermine donc pas les droits et obligations des accords à conclure ultérieurement. ASCOBANS ne se limite pas non plus à « l’exécution administrative et technique » de la CMS, qui « ne vise qu’à permettre l’exécution des droits et obligations qui y figurent [déjà] ».

4.5. ASCOBANS requiert par conséquent un assentiment parlementaire.

4.6. Au regard de ce qui précède, on formulera dès lors l’article 2 de l’avant-projet comme suit :

« Sortiront leur plein et entier effet :

1) l’Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord, fait à New York le 17 mars 1992 ;

2) l’Amendement de l’Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord, fait à Esbjerg, Danemark, le 22 août 2003 ».

OBSERVATION FINALE

5. Le Conseil d’État met l’occasion à profit pour attirer l’attention de l’auteur de la demande d’avis sur le fait que les annexes de la CMS ont entre-temps été amendées à plusieurs reprises. Elles l’ont été par la Conférence des Parties en 1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011, 2014, 2017, 2020 et 2024⁴¹. Ces amendements n’ont pas fait l’objet d’un assentiment parlementaire.

L’auteur de la demande d’avis serait bien avisé d’insérer dans l’avant-projet un nouvel article 3 portant assentiment à ces différents amendements.

⁴⁰ Note de bas de page de l’avis cité : J. VERHOEVEN, o.c., 388.

⁴¹ <https://www.cms.int/species/appendix-i-ii-cms>

6.1. Il est suggéré à l'auteur de la demande d'avis de donner, dans un nouvel article 4, assentiment préalable et conditionnel aux amendements aux annexes de la CMS qui seront éventuellement encore adoptés par la suite, conformément à l'article XI de la CMS ⁴².

6.2. Le fait que le Parlement a donné préalablement son assentiment d'une manière conditionnelle, implicite, à une modification n'emporte pas de dérogation à l'obligation de la publier au *Moniteur belge* pour qu'elle puisse produire ses 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' ⁴³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre LEFRANC

⁴² Pour la formulation d'une telle disposition, on s'inspirera par exemple 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 C.E. 59.894/1/V du 26 août 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 13 mai 2017 '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, 2016-17, n° 54-2311/1 pp. 20-29).

⁴³ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, 565-567, note VERHOEVEN J.