



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.342/4
du 23 novembre 2022

sur

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à la Convention
internationale de 2010 sur la
responsabilité et
l’indemnisation pour les
dommages liés au transport par
mer de substances nocives et
potentiellement dangereuses,
faite à Londres le
30 avril 2010’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.342/4
van 23 november 2022

over

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met het
Internationaal verdrag
van 2010 inzake
aansprakelijkheid en
vergoeding voor schade in
samen hang met het vervoer
over zee van gevaarlijke en
schadelijke stoffen, gedaan te
Londen op 30 april 2010’

Le 12 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention internationale de 2010 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses, faite à Londres le 30 avril 2010'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 novembre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 novembre 2022.

*

Op 12 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel, en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Internationaal verdrag van 2010 inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in samen hang met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen, gedaan te Londen op 30 april 2010'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 23 november 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 november 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'avant-projet de loi examiné doit être soumis à la procédure d'association des Gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Les avis favorables donnés, dans le cadre de cette procédure, par le Gouvernement wallon, en date du 8 juillet 2021, et par le Gouvernement flamand, en date du 16 juillet 2021, figurent dans le dossier joint à la demande d'avis. Ce dernier ne comporte par contre aucune pièce attestant de l'accomplissement de cette formalité préalable en ce qui concerne le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il revient dès lors au demandeur d'avis de vérifier le bon accomplissement de cette formalité préalable à l'égard du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1.1. L'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet dispose :

« Les modifications à la Convention HNS de 2010 qui sont adoptées en application des articles 47 et 48 de cette même Convention, sans que la Belgique s'oppose à leur adoption et qui entrent en vigueur à l'égard de la Belgique en vertu du même article, sortiront leur plein et entier effet ».

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

Comme la section de législation l'a déjà souligné, il n'est pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures d'un traité international, pour autant que certaines conditions soient remplies. Comme l'assemblée générale de la section de législation l'a notamment observé à l'occasion du traité de Lisbonne :

« Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment ¹. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation ².

Tant la Cour de cassation ³ que la section de législation du Conseil d'État ⁴ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification 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 que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications ⁵ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications » ⁶.

¹ Note de bas de page n° 57 de l'avis cité : Voir les textes applicables sous le n° 23 [...].

² Note de bas de page n° 58 de l'avis cité : La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³ Note de bas de page n° 59 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.

⁴ Note de bas de page n° 60 de l'avis cité : Voir notamment l'avis n° 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 I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'avis n° 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. parl.*, C.R.W., 2003-2004, n° 575/1, p. 10) ; l'avis n° 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).

⁵ Note de bas de page n° 61 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

⁶ Avis n° 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', observation n° 28, *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 355-356, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44028.pdf> ; voir également l'avis n° 51.151/VR donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 40-41, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51151.pdf>, observation générale n° 1.2.

1.2. Examiné à la lumière de ces principes, l'assentiment anticipé aux futures modifications de la Convention HNS 2010 adoptées en application de son article 47, et que prévoit l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, ne peut être admis. La procédure prévue par cet article 47 concerne en effet toute modification généralement quelconque qui pourrait être apportée à la Convention HNS 2010. La Chambre des représentants ne peut, dès lors, connaître les limites des futures modifications auxquelles il lui serait demandé de donner son assentiment anticipé.

1.3. En revanche, l'assentiment anticipé aux modifications de la Convention HNS 2010 qui sont adoptées en application de son article 48, ne suscite pas de problème de principe, eu égard à l'objet clairement délimité des modifications que cette disposition autorise ⁷.

1.4. L'article 3 de l'avant-projet sera par conséquent revu, afin d'en limiter la portée aux seules modifications de la Convention HNS 2010 adoptées en application de son article 48.

2. À l'article 3, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet, le mot « annexe » sera chaque fois remplacé par le mot « modification ».

*

⁷ La procédure définie à l'article 48 de la Convention HNS 2010 ne concerne que la modification des limites prévues à ses articles 9, paragraphe 1 (responsabilité limitée du propriétaire du navire) et 14, paragraphe 5 (plafond d'intervention du Fonds SNPD).

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

De gewestregeringen moeten bij de uitwerking van het voorliggende voorontwerp van wet worden betrokken, zoals is bepaald in artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevat de gunstige adviezen die in het kader van die procedure op 8 juli 2021 door de Waalse Regering en op 16 juli 2021 door de Vlaamse Regering zijn gegeven. Het bevat evenwel geen enkel stuk dat erop wijst dat dat voorafgaande vormvereiste is vervuld wat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreft.

De adviesaanvrager dient er zich dus van te vergewissen dat dit voorafgaande vormvereiste naar behoren is vervuld wat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreft.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1.1. Artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp luidt als volgt:

“De wijzigingen van het HNS-Verdrag van 2010, die met toepassing van de artikelen 47 en 48 van hetzelfde Verdrag worden aangenomen, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet en die krachtens hetzelfde artikel ten aanzien van België in werking treden, zullen volkomen gevolg hebben”.

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

Zoals de afdeling Wetgeving in het verleden reeds heeft onderstreept, is het voor de wetgever niet onmogelijk om met toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, voor zover aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in verband met het Verdrag van Lissabon inzonderheid het volgende opgemerkt:

“Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd.¹ De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.”²

Zowel het Hof van Cassatie³ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁴ 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: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen⁵ kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen”.⁶

¹ Voetnoot 57 van het geciteerde advies: Zie de toepasselijke teksten onder (...) nr. 23 (...).

² Voetnoot 58 van het geciteerde advies: De meeste “overbruggingsclausules” bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

³ Voetnoot 59 van het geciteerde advies: Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁴ Voetnoot 60 van het geciteerde advies: Zie o.m. advies 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, 2001-02, nr. 2-1235/1, 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., 2003-04, nr. 575/1, 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, 2004-05, nr. 957/1).

⁵ Voetnoot 61 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

⁶ Advies 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007’, opmerking 28, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 355-356; <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/44028.pdf>; zie eveneens advies 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juni 2012 ‘houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012’, *Parl.St.* Senaat, 2011-12, nr. 51598/1, 40-41; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51151.pdf>, algemene opmerking 1.2.

1.2. In het licht van die beginselen kan niet worden aanvaard dat, zoals artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt, bij voorbaat wordt ingestemd met de toekomstige wijzigingen van het HNS-Verdrag 2010 die met toepassing van artikel 47 van dat Verdrag worden aangenomen. De procedure waarin dat artikel 47 voorziet, heeft immers betrekking op om het even welke wijziging die aan het HNS-Verdrag 2010 zou kunnen worden aangebracht. De Kamer van volksvertegenwoordigers kan bijgevolg niet weten hoe ver de toekomstige wijzigingen, waarmee zij verzocht wordt bij voorbaat in te stemmen, zullen reiken.

1.3. Daartegenover staat dat de voorafgaande instemming met de wijzigingen van het HNS-Verdrag 2010 die met toepassing van artikel 48 van dat Verdrag worden aangenomen, geen principieel probleem doet rijzen, gelet op het duidelijk afgebakende voorwerp van de wijzigingen die krachtens deze bepaling zijn toegestaan.⁷

1.4. Artikel 3 van het voorontwerp moet bijgevolg worden herzien zodat het enkel nog betrekking heeft op de wijzigingen van het HNS-Verdrag 2010 die met toepassing van artikel 48 van dat Verdrag worden aangenomen.

2. In artikel 3, tweede en derde lid, van het voorontwerp moet het woord “bijlage” telkens worden vervangen door het woord “wijziging”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁷ De procedure bepaald in artikel 48 van het HNS-Verdrag 2010 heeft louter betrekking op de wijziging van de beperkingen waarin wordt voorzien in de artikelen 9, lid 1 (beperkte aansprakelijkheid van de scheepseigenaar) en 14, lid 5 (plafond van de tussenkomst van het HNS-Fonds) van dat Verdrag.