



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.606/VR
van 15 juli 2024

avis 75.606/VR
du 15 juillet 2024

over

sur

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’

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’

Op 9 februari 2024 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 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 verenigde kamers onderzocht op 9 juli 2024. De verenigde kamers waren samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, voorzitter en Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Tim CORTHAUT en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Jan VELAERS en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE en Eline YOSHIMI, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Anne VAGMAN en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs - afdelingshoofden.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2024.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 9 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la 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'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 les chambres réunies le 9 juillet 2024. Les chambres réunies étaient composées de Bernard BLERO, président de chambre, président et Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Tim CORTHAUT et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Jan VELAERS et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE et Eline YOSHIMI, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Anne VAGMAN et Dries VAN EECKHOUTTE, premiers auditeurs chefs de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juillet 2024.

*

** Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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 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 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 Koning moet elk voorstel van een dergelijke wijziging melden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers binnen

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet 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.

een termijn van twee maanden. De Kamer kan zich verzetten tegen de instemming met de wijziging binnen een termijn van twee maanden na die mededeling (artikel 3).

2.3. Het voorontwerp brengt ten slotte twee wijzigingen aan in het Belgisch Scheepvaartwetboek van 8 mei 2019. De Overeenkomst wordt gedefinieerd (en bijgevolg geïdentificeerd als een bron van scheepvaartrecht) (artikel 4). Er wordt ook in een afwijkende regeling van bekendmaking voorzien voor de wijzigingen aan de bijlagen van de Overeenkomst die worden aangenomen met toepassing van artikel 74, lid 3, ervan (artikel 5).

BEVOEGDHEID

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.”⁴ 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/VR⁵ dienaangaande het volgende opgemerkt:

“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 gewesten⁶. 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’⁷. 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.

⁴ Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen werd goedgekeurd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid op 17 november 2023.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Voetnoot uit het geciteerde advies: Parl.St. Senaat B.Z. 1991-92, nr. 100-16/1°, p. 1.

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.⁸

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.⁹ De afdeling Wetgeving heeft die kwalificatie niet in vraag gesteld.¹⁰ Deel II van de Overeenkomst regelt vergelijkbare aangelegenheden voor wat betreft de mariene gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht.¹¹

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 natuurbehoud¹², maar ook economie¹³, en hier en daar op gemeenschapsaangelegenheden, met

⁸ 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.

⁹ Verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 22 november 2010.

¹⁰ 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’.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

name onderwijs¹⁴ en cultuur¹⁵. De gewesten en gemeenschappen zijn overigens bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek¹⁶ en de ontwikkelingssamenwerking¹⁷ 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.

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

4.1. Artikel 10, lid 1, tweede zin, van de Overeenkomst bepaalt dat de toepassing van de bepalingen van de Overeenkomst zich uitstrekt tot het gebruik van mariene genetische bronnen van en digitale sequentie-informatie over mariene genetische bronnen van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht die vóór de inwerkingtreding van de Overeenkomst zijn verzameld of gegenereerd, tenzij een Partij op grond van artikel 70 schriftelijk een uitzondering maakt bij de ondertekening, bekrachtiging, goedkeuring, aanvaarding van of toetreding tot de Overeenkomst.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is om van die mogelijkheid gebruik te maken. Gevraagd naar de tekst van het voorbehoud dat namens België zou worden gemaakt, antwoordde de gemachtigde:

“Hieronder staat een ontwerp (in het Frans en in het Nederlands) betreffende de uitzondering dat tegelijk met de akte van bekrachtiging moet worden neergelegd:

FR: En vertu des articles 10.1 et 70 de 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, le Gouvernement belge émet l'exception suivante lors du dépôt de son instrument de ratification:

‘La Belgique souhaite exclure tout effet rétroactif de l'application des dispositions de la partie II relatives aux ressources génétiques marines, y compris le partage juste et équitable des avantages’.

NL: Overeenkomstig artikelen 10.1 en 70 van de Overeenkomst inzake 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, maakt de Belgische Regering de volgende uitzondering bij het neerleggen van haar akte van bekrachtiging:

‘België wenst elke terugwerkende kracht uit te sluiten van de toepassing van de bepalingen van Deel II met betrekking tot de mariene genetische rijkdommen, met inbegrip van de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen’.”

¹⁴ Artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet. Zie bv. artikel 44, lid 1, e), en bijlage 2, e), van de Overeenkomst.

¹⁵ 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.

¹⁶ Artikel 6bis, § 1, van de BWHI.

¹⁷ Artikel 6ter van de BWHI.

4.2. De Raad van State herinnert er vooreerst aan dat een voorbehoud bij een gemengd verdrag weliswaar wordt gemaakt door de uitvoerende macht,¹⁸ maar dat dit gebeurt namens de Belgische Staat.

Bovendien moet worden opgemerkt dat de ontwerptekst van het voorbehoud niet geheel overeenstemt met de bedoeling van de stellers ervan en aanleiding zou kunnen geven tot rechtsonzekerheid. De stellers beogen immers te voorkomen dat deel II van de Overeenkomst van toepassing wordt op het gebruik van mariene genetische bronnen en digitale sequentie-informatie over mariene genetische bronnen die vóór de inwerkingtreding van de Overeenkomst zijn verzameld of gegenereerd. Aangezien deel II van de Overeenkomst, zelfs in die hypothese, nog steeds slechts van toepassing zou zijn op het gebruik dat ervan wordt gemaakt na de inwerkingtreding van de Overeenkomst ten aanzien van België, is er op zich geen sprake van terugwerkende kracht.

Teneinde beter in overeenstemming te zijn met de bedoeling van de stellers dient nauwkeuriger tot uitdrukking te worden gebracht dat België, met toepassing van de mogelijkheid waarin wordt voorzien in artikel 10, lid 1, tweede zin, van de Overeenkomst, het gebruik van mariene genetische bronnen¹⁹ van en digitale sequentie-informatie over mariene genetische bronnen van gebieden voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht die vóór de inwerkingtreding van de Overeenkomst zijn verzameld of gegenereerd uitsluit van het toepassingsgebied van deel II van de Overeenkomst.

4.3. Een dergelijk voorbehoud bepaalt de draagwijdte van de verplichtingen die met betrekking tot het gebruik van mariene genetische bronnen en digitale sequentie-informatie uit de overeenkomst voortvloeien voor België, alsook voor de betrokken gebruikers van het voormelde materiaal. Bijgevolg moet het eveneens ter instemming worden voorgelegd aan het parlement en worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. De beste manier om de rechtszekerheid te waarborgen en zich ervan te vergewissen dat het parlement met dit voorbehoud heeft ingestemd, bestaat erin naar dit voorbehoud te verwijzen in het dispositief zelf van het voorontwerp. Daartoe kan een nieuw artikel worden ingevoegd dat bepaalt dat het in de bijlage opgenomen voorbehoud volkomen gevolg zal hebben. De tekst van het voorbehoud kan dan als bijlage bij het voorontwerp worden opgenomen.²⁰

¹⁸ Overeenkomstig artikel 167, § 1, van de Grondwet is het overigens de *Koning* (niet: “de Belgische Regering”) die de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen en overeenkomstig artikel 167, § 2, de verdragen sluit, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in artikel 167, § 3. Artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’ bepaalt dat de minister van Buitenlandse Zaken instaat voor de opmaak en het voorleggen van de bekrachtigingsoorkonde ter ondertekening door de Koning zodra alle betrokken parlementaire assemblees hun instemming betuigd hebben. Dat geldt *mutatis mutandis* voor een verklaring of voorbehoud gemaakt op het ogenblik van de bekrachtiging van het gemengd verdrag.

¹⁹ Veeleer dan “rijkdommen”, waarnaar wordt verwezen in de Nederlandse ontwerptekst.

²⁰ Zie bv. adv.RvS 64.465/VR van 23 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 april 2019 ‘houdende instemming met de Multilaterale overeenkomst ter implementatie van aan belastingverdragen gerelateerde maatregelen ter voorkoming van grondslaguitholling en winstverschuiving en met de verklarende Nota, gedaan te Parijs op 24 november 2016’, opm. 11; adv.RvS 63.951/VR van 23 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 6 mei 2019 ‘zur Zustimmung zu dem multilateralen

5. Ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Overeenkomst zullen in de Belgische rechtsorde maatregelen moeten worden genomen en aanpassingen van de regelgeving doorgevoerd. Artikel 53 van de Overeenkomst bepaalt zelf dat de Partijen de wetgevende, administratieve of beleidsmaatregelen nemen die nodig zijn om de uitvoering van deze Overeenkomst te waarborgen.²¹

In de memorie van toelichting worden weliswaar de onderhandelingen van de Overeenkomst geschetst en wordt de ambitie geuit om snel tot bekrachtiging van de Overeenkomst over te gaan, maar ze bevat weinig indicaties over de wijze waarop ze in de Belgische rechtsorde zal worden geïmplementeerd en welke maatregelen daartoe nodig zijn.²² Gevraagd om toelichting, antwoordde de gemachtigde:

“De Overeenkomst zal worden uitgevoerd en geïmplementeerd in de Belgische rechtsorde op basis van de volgende rechtsbases:

- Wet van 11 december 2022 ter bescherming van het marien milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de Belgische zeegebieden, artikel 7
- Belgische Scheepvaartwetboek, artikel 1.1.2.3
- Andere relevante regelgeving zal gescreend worden, en waar nodig aangepast

De concrete uitvoeringsmodaliteiten zullen bepaald worden, van zodra het internationale kader verder uitgewerkt zal zijn.”

De memorie van toelichting wordt het best aangevuld met de informatie die daarover reeds beschikbaar is.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 3

6. Artikel 3, tweede en derde lid, van het voorontwerp bevat een procedure waarbij de Kamer van volksvertegenwoordigers zich kan verzetten tegen de instemming met de wijziging van de bijlagen bij de Overeenkomst, waarin wordt voorzien in het eerste lid. Om haar verzet kenbaar te maken beschikt de Kamer over een termijn van twee maanden vanaf de mededeling door de Koning van het voorstel van wijziging van de bijlage.

Übereinkommen zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung samt Erläuterungen, geschehen zu Paris am 24. November 2016’, opm. 12.

²¹ Zie ook de artikelen 12, lid 1, 13, 14, leden 3 en 11, en 15, lid 4, a), van de Overeenkomst.

²² Daarbij moet rekening worden gehouden met het gemengd karakter van de Overeenkomst (zie opmerking 3).

Teneinde die verzetsprocedure binnen de termijnen waarin wordt voorzien effectief te maken, verdient het aanbeveling dat de Koning en de Kamer, elk binnen hun bevoegdheid, de nodige maatregelen nemen om een systeem van voorafgaande, voorwaardelijke instemming uitvoerbaar te maken²³.

Artikel 4

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen punt 71° van artikel 1.1.1.1, § 1, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, moet het woord “werd” worden ingevoegd tussen het woord “waarmee” en het woord “ingestemd”.

*

²³ Zo zou de Kamer haar 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.

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'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 l'abus de droit (partie XI). Il contient également un certain nombre de dispositions finales (partie XII).

2.2. Il est 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 Roi doit notifier à la Chambre des représentants dans un délai de deux mois toute proposition d'une telle modification. La Chambre 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 de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les 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. Enfin, l'avant-projet apporte deux modifications au Code belge de la Navigation du 8 mai 2019. L'Accord est défini (et par conséquent identifié comme une source de droit de la navigation) (article 4). Un régime de publication dérogatoire est également prévu pour les modifications aux annexes de l'Accord adoptées en application de l'article 74, paragraphe 3, de celui-ci (article 5).

COMPÉTENCE

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 »⁴. 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/VR⁵ ce qui suit :

« 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 régions⁶. 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'⁷. 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.

⁴ Le rapport du Groupe de travail traités mixtes a été approuvé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère le 17 novembre 2023.

⁵ 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 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.

⁶ *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.

⁷ *Note de bas de page de l'avis cité* : Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-16/1°, p. 1.

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 ⁸.

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 ⁹. La section de législation n'a pas remis cette qualification en cause ¹⁰. La partie II de l'Accord règle des matières comparables en ce qui concerne les espaces marins ne relevant pas de la juridiction nationale ¹¹.

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 nature ¹², mais aussi l'économie ¹³, et ici et là des matières communautaires, notamment l'enseignement ¹⁴ et la culture ¹⁵. Les régions et les communautés sont en outre compétentes pour la recherche

⁸ 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.

⁹ Rapport du Groupe de travail traités mixtes du 22 novembre 2010.

¹⁰ 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'.

¹¹ 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 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Article 127, § 1^{er}, 2°, de la Constitution. Voir par exemple l'article 44, paragraphe 1, e), et l'annexe 2, e, de l'Accord.

¹⁵ Article 127, § 1^{er}, 1°, 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.

scientifique ¹⁶ et la coopération au développement ¹⁷ 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.

EXAMEN DE L'ACCORD

4.1. L'article 10, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'Accord dispose que l'application des dispositions de ce dernier s'étend à l'utilisation des ressources génétiques marines des zones ne relevant pas de la juridiction nationale et des informations de séquençage numérique sur ces ressources ayant été collectées ou produites avant que l'Accord ne soit entré en vigueur, sauf si une Partie présente une exception par écrit en vertu de l'article 70 au moment de la signature, de la ratification, de l'approbation ou de l'acceptation du présent Accord ou de l'adhésion à celui-ci.

L'exposé des motifs montre que l'intention est de faire usage de cette possibilité. Interrogé au sujet du texte de la réserve qui serait faite au nom de la Belgique, le délégué a répondu :

« Hieronder staat een ontwerp (in het Frans en in het Nederlands) betreffende de uitzondering dat tegelijk met de akte van bekrachtiging moet worden neergelegd:

FR: En vertu des articles 10.1 et 70 de 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, le Gouvernement belge émet l'exception suivante lors du dépôt de son instrument de ratification:

‘La Belgique souhaite exclure tout effet rétroactif de l'application des dispositions de la partie II relatives aux ressources génétiques marines, y compris le partage juste et équitable des avantages’.

NL: Overeenkomstig artikelen 10.1 en 70 van de Overeenkomst inzake 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, maakt de Belgische Regering de volgende uitzondering bij het neerleggen van haar akte van bekrachtiging:

‘België wenst elke terugwerkende kracht uit te sluiten van de toepassing van de bepalingen van Deel II met betrekking tot de mariene genetische rijkdommen, met inbegrip van de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen’ ».

¹⁶ Article 6bis, § 1^{er}, de la LSRI.

¹⁷ Article 6ter de la LSRI.

4.2. Le Conseil d'État rappelle tout d'abord que si une réserve à un traité mixte est certes formulée par le pouvoir exécutif ¹⁸, elle est faite au nom de l'État belge.

En outre, il convient de noter que le projet de texte de la réserve ne coïncide pas en tous points avec l'intention de ses auteurs et pourrait être source d'insécurité juridique. En effet, ceux-ci entendent éviter que la partie II de l'Accord ne s'applique à l'utilisation des ressources génétiques marines et des informations de séquençage numérique sur ces ressources collectées ou produites *avant* l'entrée en vigueur de l'Accord. Étant donné que, même dans cette hypothèse, la partie II de l'Accord ne serait toujours d'application qu'à leur utilisation *après* l'entrée en vigueur de l'Accord à l'égard de la Belgique, il n'est en soi pas question de rétroactivité.

Afin de mieux se conformer à l'intention des auteurs, il s'impose d'exprimer plus clairement qu'en appliquant la possibilité prévue à l'article 10, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'Accord, la Belgique exclut du champ d'application de la partie II de l'Accord l'utilisation des ressources génétiques marines ¹⁹ des zones ne relevant pas de la juridiction nationale et des informations de séquençage numérique sur ces ressources ayant été collectées ou produites avant l'entrée en vigueur de l'Accord.

4.3. Une telle réserve définit la portée des obligations découlant de l'Accord en ce qui concerne l'utilisation des ressources génétiques marines et des informations de séquençage numérique pour la Belgique et les utilisateurs concernés du matériel précité. Cette réserve doit, par conséquent, être également soumise à l'assentiment du parlement, et faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*. La meilleure façon de garantir la sécurité juridique et de s'assurer que le parlement a porté assentiment à cette réserve est d'y faire référence dans le dispositif même de l'avant-projet. On pourra insérer à cet effet un nouvel article prévoyant que la réserve inscrite dans l'annexe sortira son plein et entier effet. Le texte de la réserve pourra alors figurer en annexe de l'avant-projet ²⁰.

5. La mise en œuvre des obligations découlant de l'Accord nécessitera l'adoption de mesures et des ajustements de la réglementation dans l'ordre juridique belge. L'article 53 de l'Accord même dispose que les Parties prennent les mesures législatives, administratives ou de

¹⁸ En outre, conformément à l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution, c'est le *Roi* (et non : « le Gouvernement belge ») qui dirige les relations internationales et qui, conformément à l'article 167, § 2, conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées à l'article 167, § 3. L'article 12 de l'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' dispose que le ministre des Affaires étrangères est chargé d'établir et de soumettre l'instrument de ratification à la signature du Roi dès que tous les assemblées parlementaires concernées ont donné leur assentiment. Ceci s'applique *mutatis mutandis* à une déclaration ou à une réserve formulée au moment de la ratification du traité mixte.

¹⁹ On utilisera le terme « bronnen » plutôt que le terme « rijkdommen » employé dans le projet de texte néerlandais.

²⁰ Voir par exemple l'avis C.E. 64.465/VR du 23 novembre 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 7 avril 2019 'portant assentiment à la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices et à la Note explicative, faites à Paris le 24 novembre 2016', observation 11 ; l'avis C.E. 63.951/VR du 23 novembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 6 mai 2019 'portant assentiment à la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices et à la Note explicative, faites à Paris le 24 novembre 2016', observation 12.

politique générale, selon qu'il convient, qui sont nécessaires pour assurer la mise en œuvre du présent Accord ²¹.

Si l'exposé des motifs décrit certes les négociations de l'Accord et manifeste l'ambition de procéder rapidement à la ratification de l'Accord, il ne contient que peu d'indications sur la manière dont il sera mis en œuvre dans l'ordre juridique belge et sur les mesures nécessaires à cet effet ²². Invité à fournir des précisions, le délégué a répondu en ces termes :

« De Overeenkomst zal worden uitgevoerd en geïmplementeerd in de Belgische rechtsorde op basis van de volgende rechtsbases:

- Wet van 11 december 2022 ter bescherming van het marien milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de Belgische zeegebieden, artikel 7
- Belgische Scheepvaartwetboek, artikel 1.1.2.3
- Andere relevante regelgeving zal gescreend worden, en waar nodig aangepast

De concrete uitvoeringsmodaliteiten zullen bepaald worden, van zodra het internationale kader verder uitgewerkt zal zijn ».

Mieux vaudrait compléter l'exposé des motifs avec les informations déjà disponibles à ce sujet.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 3

6. L'article 3, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet contient une procédure permettant à la Chambre des représentants de s'opposer à l'assentiment à la modification des annexes de l'Accord que prévoit l'alinéa 1^{er}. Pour faire connaître son opposition, la Chambre dispose d'un délai de deux mois à compter de la communication par le Roi 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 Roi et la Chambre, dans le cadre de leurs compétences respectives, prennent les mesures nécessaires pour permettre l'exécution d'un système d'assentiment conditionnel préalable ²³.

²¹ Voir également les articles 12, paragraphe 1, 13, 14, paragraphes 3 et 11, et 15, paragraphe 4, a), de l'Accord.

²² Il faut à cet égard tenir compte du caractère mixte de l'Accord (voir l'observation 3).

²³ Ainsi, la Chambre pourrait adapter son règlement afin que le parlement puisse exercer le 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.

Article 4

7. Dans le texte néerlandais du point 71°, en projet, de l'article 1.1.1.1, § 1^{er}, du Code belge de la Navigation, il y a lieu d'insérer le mot « werd » entre le mot « waarmee » et le mot « ingestemd ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO