

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 octobre 2021

PROPOSITION DE LOI

**relative à la mer flamande et déléguant
à la Région flamande la souveraineté
sur la mer territoriale et les droits souverains
sur le plateau continental**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 69.706/1 DU 27 OCTOBRE 2021**

Voir:

Doc 55 **2079/ (2020/2021)**:
001: Proposition de loi de M. Loones et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 oktober 2021

WETSVOORSTEL

**betreffende de Vlaamse zee en tot delegatie
aan het Vlaams Gewest van de soevereiniteit
over de territoriale zee en de soevereine
rechten over het continentaal plat**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 69.706/1 VAN 27 OKTOBER 2021**

Zie:

Doc 55 **2079/ (2020/2021)**:
001: Wetsvoorstel van de heer Loones c.s.

05514

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

Le 23 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur une proposition de loi 'relative à la mer flamande et déléguant à la Région flamande la souveraineté sur la mer territoriale et les droits souverains sur le plateau continental' (Doc. parl., Chambre, 2020-21, n° 55-2079/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 21 octobre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assessseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 octobre 2021.

*

Op 23 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'betreffende de Vlaamse zee en tot delegatie aan het Vlaams Gewest van de soevereiniteit over de territoriale zee en de soevereine rechten over het continentaal plat' (Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-2079/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 21 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 oktober 2021.

*

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de “déléguer” à la Région flamande la compétence fédérale résiduelle en matière d’espaces maritimes, parmi lesquels la mer territoriale belge et le plateau continental. À cet effet, la proposition vise à apporter des modifications dans diverses régimes.

Selon les développements de la proposition, “l’option a été prise, dans la présente proposition de loi, d’embrayer sur l’engagement politique exprimé dans l’accord de gouvernement, à savoir que le gouvernement fédéral entend faire usage de ‘la possibilité d’exercer ses compétences de manière asymétrique en fonction de la région, de la communauté ou de la sous-région concernée (‘place based policies’)”¹.

2. Il convient d’observer que la proposition de loi n’envie pas une véritable “délégation” de compétences², ni la mise en œuvre de “l’exercice asymétrique” des compétences, susmentionné. La proposition prévoit par contre une cession – temporaire ou non³ – par l’autorité fédérale de ses compétences propres au profit de la Région flamande.

Pas plus qu’une communauté ou une région, l’autorité fédérale ne peut se dessaisir d’une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou par la loi spéciale de réformes institutionnelles⁴. Le transfert de compétences fédérales à une région doit dès lors, conformément aux articles 33, alinéa 2, et 134, alinéa 2, de la Constitution⁵, être réglé par une loi à majorité spéciale, c’est-à-dire une loi qui doit être adoptée à la majorité fixée à l’article 4, alinéa 3, de la Constitution. Une réglementation législative émanant d’une majorité simple,

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om de federale residuaire bevoegdheid inzake de maritieme gebieden, waaronder de Belgische territoriale zee en het continentaal plat, te “delegeren” aan het Vlaamse Gewest. Daartoe beoogt het voorstel wijzigingen door te voeren in diverse wettelijke regelingen.

Blijkens de toelichting bij het voorstel “wordt er in dit wetsvoorstel voor geopteerd om in te spelen op het beleidsvoornemen, zoals geformuleerd in het regeerakkoord, op grond waarvan de federale regering aankondigt gebruik te willen maken ‘van de mogelijkheid om haar bevoegdheden op asymmetrische wijze uit te oefenen naar gelang het betrokken gewest, de betrokken gemeenschap of de subregio waarop het betrekking heeft (‘place based policies’)”¹.

2. Er moet worden opgemerkt dat het wetsvoorstel geen betrekking heeft op een eigenlijke “delegatie” van bevoegdheden,² noch op het bewerkstelligen van de voornoemde “asymmetrische uitoefening” van bevoegdheden. Het voorstel voorziet integendeel in een – al dan niet tijdelijke³ – afstand door de federale overheid van eigen bevoegdheden ten behoeve van het Vlaamse Gewest.

Net zomin als een gemeenschap of een gewest, mag de federale overheid zich ontdoen van een bevoegdheid die haar door de Grondwet of door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is toegewezen.⁴ De overdracht van federale bevoegdheden aan een gewest moet derhalve, met inachtneming van de artikelen 33, tweede lid, en 134, tweede lid, van de Grondwet,⁵ worden geregeld door middel van een bijzonderemeerderheidswet, zijnde een wet die moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, derde

¹ Doc. parl., Chambre, 2020-21, n° 55-2079/001, p. 3.

² Dans le contexte du droit constitutionnel, la notion de délégation fait généralement référence à la technique consistant à accorder ou à transférer, au sein d’une même entité ou entité fédérée, des pouvoirs normatifs à un législateur hiérarchiquement inférieur (par exemple, la délégation de pouvoirs de l’organe législatif à l’organe exécutif).

³ Le caractère temporaire de la réglementation proposée ne ressort pas, en tant que tel, du texte des modifications proposées. Cependant, les développements de la proposition font mention d’“[u]ne première étape (...) vers un transfert ultérieur, complet et formel des compétences” (Doc. parl., Chambre, 2020-21, n° 55-2079/001, p. 1) et dans la note jointe à la demande d’avis, il est fait référence à une “tijdelijke bevoegdheidsdelegatie”. Le caractère temporaire ou non du régime proposé n’est pas en soi déterminant pour répondre à la question de l’admissibilité du transfert de pouvoir. Toutefois, une telle intention devrait, bien entendu, ressortir explicitement du texte des modifications proposées s’ils devaient être adoptées.

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle; voir par exemple, en ce qui concerne la matière des accords de coopération, C.C., 3 décembre 2015, n° 171/2015, B.12.

⁵ Selon l’article 33, alinéa 2, de la Constitution, tous les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution; en application de l’article 134, alinéa 2, de la Constitution, les lois adoptées à la majorité spéciale prises en exécution de l’article 39 de la Constitution peuvent conférer aux organes régionaux le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi dans le ressort et selon le mode qu’elles établissent.

¹ Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-2079/001, 3.

² Het delegatiebegrip refereert in de staatsrechtelijke context veelal aan de techniek waarbij, binnen eenzelfde entiteit of deelentiteit, normatieve bevoegdheden worden toegekend of opgedragen aan een hiërarchisch lagere regelgever (bijv. een delegatie van bevoegdheid van het wetgevende aan het uitvoerende orgaan).

³ Het tijdelijke karakter van de voorgestelde regeling blijkt als dusdanig niet uit de tekst van de voorgestelde wijzigingen. Wel wordt in de toelichting bij het voorstel melding gemaakt van “een stap (...) in de richting van een latere, volledige en formele overheveling van bevoegdheden” (Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-2079/001, 1) en wordt in de bij de adviesaanvraag gevoegde nota gerefereerd aan een “tijdelijke bevoegdheidsdelegatie”. Het al dan niet tijdelijk karakter van de voorgestelde regeling is op zich niet determinerend voor het beantwoorden van de vraag omtrent de toelaatbaarheid van de bevoegdheidsoverdracht. Wel zou dergelijke bedoeling uiteraard ook expliciet moeten blijken uit de tekst van de voorgestelde wijzigingen mochten deze doorgang kunnen vinden.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof; zie bijv., met betrekking tot de materie van de samenwerkingsakkoorden, GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.12.

⁵ Luidens artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, worden alle machten uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald; met toepassing van artikel 134, tweede lid, van de Grondwet, kunnen de met een bijzondere meerderheid aangenomen wetten ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet, aan de gewestorganen de bevoegdheid toekennen om decreten met kracht van wet uit te vaardigen op het gebied en op de wijze die zij bepalen.

telle qu'elle est conçue dans la proposition de loi soumise pour avis, ne suffit pas et ne peut dès lors pas se concrétiser.

3. Dans l'hypothèse où le législateur spécial opérerait pour le transfert de compétences proposé, il peut d'ores et déjà être suggéré, dans un souci de transparence du cadre réglementaire institutionnel, de réaliser ce transfert par la voie d'une modification de l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁶.

4. Dès lors qu'il est constaté que la réglementation proposée requiert l'intervention du législateur spécial, la section de législation renonce à poursuivre l'examen de la proposition de loi.

*

Le greffier,

Le président,

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

lid, van de Grondwet. Een wettelijke regeling die, zoals geconcipieerd in het om advies voorgelegde wetsvoorstel, uitgaat van een gewone meerderheid, volstaat niet en kan om die reden geen doorgang vinden.

3. Mocht de bijzondere wetgever opteren voor de voorgestelde bevoegdheidsoverdracht, dan kan nu al ter wille van de transparantie van het institutioneel-regelgevende kader worden gesuggereerd om die overdracht te realiseren aan de hand van een wijziging van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.⁶

4. Gelet op de vaststelling dat de voorgestelde regeling tot het optreden van de bijzondere wetgever noopt, onthoudt de afdeling Wetgeving zich van een nader onderzoek van het wetsvoorstel.

*

De griffier,

De voorzitter,

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁶ Voir, par exemple, le transfert de compétences aux régions déjà opéré dans le domaine de la pêche maritime et des travaux publics et du transport dans les eaux territoriales et sur le plateau continental (respectivement l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o, et l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980).

⁶ Zie bijv. reeds de bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten op het vlak van de zeevisserij en openbare werken en vervoer in de territoriale wateren en op het continentaal plat (resp. artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1^o, en artikel 6, § 1, X, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).