ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 1er avril 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance", a donné le 7 avril 1982 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 1ste april 1982 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot goedkeuring van het Verdrag van Genève van 13 november 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand", heeft de 7e april 1982 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE.

Comme on le verra dans la suite du présent avis, le projet de loi portant approbation de la Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, pose des problèmes délicats par rapport auxquels l'exposé des motifs ne fournit pas d'éclaircissements suffisants. Il est d'autant plus regrettable que l'avis du Conseil d'Etat ait été demandé dans un délai de huit jours, car ce délai ne lui a évidemment pas permis, spécialement dans les circonstances présentes, d'examiner de manière approfondie, comme il l'aurait fallu, les difficultés soulevées.

EXAMEN DU TEXTE.

A. Présentation de la Convention dans le projet de loi.

1. Telle qu'elle est annexée au projet, la Convention ne contient pas de préambule. Si le texte authentique en contenait un, il devrait évidemment être reproduit

2. Aucune indication n'est fournie sur l'identité des parties signataires de la Convention.

3. Il ressort de l'article 18 de la Convention que seuls les textes anglais, français et russe de celle-ci sont authentiques. Le texte néerlandais devrait apparaître clairement comme une traduction.

.../...

4. L'emploi, à l'article 10, du sigle C.E.E. pour désigner, non pas la Communauté économique européenne, mais la Commission économique pour l'Europe (de l'Organisation des Nations Unies), est de nature à créer l'équivoque. Certes, le texte de la Convention ne pourra pas être modifié par la loi d'assentiment, mais on peut se demander si le texte authentique contient le même sigle à l'article 10. On observera que le même reproche ne peut être adressé ni à l'article 14 de la Convention, ni à la traduction néerlandaise des articles 10 et 14.

5. La note de bas de page, qui se rapporte à l'article 8, f, de la Convention, est un procédé inhabituel. Il y aurait lieu de vérifier si cette note figure dans le texte authentique et, dans l'affirmative, d'en commenter la portée dans l'exposé des motifs.

B. Observations relatives à la Convention proprement dite.

1. Selon l'exposé des motifs, la Communauté économique européenne a été associée à l'élaboration de la Convention et bénéficie

> "de prérogatives spéciales pour l'exécution de la Convention. Elle pourra notamment exercer en son nom propre les droits de ses Etats membres, ce qui, en un tel cas, exclut que ces Etats membres exercent les mêmes droits simultanément.
>
> D'après la thèse soutenue par la Commission de la Communauté économique européenne, la participation de la Communauté implique que la Communauté est exclusivement compétente dans les domaines réglés par les actes et directives communautaires. Dans les matières visées par la Convention, mais non réglées par des actes communautaires, les Etats membres conservent leurs droits".

.../...

Ainsi exposée, la thèse de la Commission laisse incertain le point de savoir sur quelles dispositions du traité de Rome la participation de la Communauté économique européenne est fondée.

Elle ne paraît pas pouvoir l'être sur l'article 228 qui se rapporte aux seuls "cas où les dispositions du présent Traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale". Ces cas sont ceux que visent les articles 113, 116 et 131 du même traité, dispositions qui sont étrangères à la matière de la pollution, objet de la convention.

Il s'agit, dès lors, d'un accord mixte, auquel l'article 228. 2 du traité de Rome ne saurait pas s'appliquer.

La participation de la Communauté semble se justifier, en raison de l'objet de la Convention, par le pouvoir que l'article 100 du traité de Rome donne au Conseil d'arrêter à l'unanimité "des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres, qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun".

Cependant, aux termes de l'article 14 de la Convention :

"1. La présente Convention sera ouverte à la signature des Etats membres de la Commission économique pour l'Europe, des Etats jouissant du statut consultatif auprès de la Commission économique pour l'Europe en vertu du paragraphe 8 de la résulution 36 (IV) du 28 mars 1947 du Conseil économique et social et des organisations d'intégration économique régionale constituées par des Etats souverains membres de la Commission économique pour l'Europe et ayant compétence pour négocier, conclure et appliquer des accords internationaux dans les matières couvertes par la présente Convention, à l'Office des Nations Unies à Genève, du 13 au 16 novembre 1979, à l'occasion de la réunion à haut niveau, dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe, sur la protection de l'environnement.

.../...

2. S'agissant de questions qui relèvent de leur compétence, ces organisations d'intégration économique régionale pourront, en leur nom propre, exercer les droits et s'acquitter des responsabilités que la présente Convention confère à leurs Etats membres. En pareil cas, les Etats membres de ces organisations ne seront pas habilités à exercer ces droits individuellement".

En l'absence de tout éclaircissement, à cet égard, dans l'exposé des motifs, on peut se demander si l'article 14, 2, n'élargit pas, quant à l'objet de la Convention, les pouvoirs de la Communauté économique européenne tels qu'ils sont déterminés par le traité de Rome.

Dans cette hypothèse, la Convention modifierait implicitement le traité de Rome en dehors des formes prescrites par l'article 236 de ce traité.

2. L'article 10. 3 de la Convention porte que "l'organe exécutif utilisera les services de l'organe directeur de l'EMEP pour que ce dernier participe pleinement aux activités de la présente convention ...".

Selon l'article 9, l'EMEP est un "Programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe". L'article 9 ne révèle d'aucune manière qu'un organe directeur est créé en vue de la réalisation ou de la surveillance de ce programme.

Il serait souhaitable que l'exposé des motifs donne quelques explications à ce sujet.

.../...

OBSERVATION FINALE.

Il va de soi que la répartition des compétences procédant de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, s'appliquera aux mesures d'exécution de la Convention en droit interne.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Zoals verderop in dit advies zal worden gezegd, doet het ontwerp van wet tot goedkeuring van het Verdrag van Genève van 13 november 1979 betreffende de grensoverschrijdende luchtverontreiniging op lange afstand, delicate problemen rijzen waaromtrent de memorie van toelichting geen voldoende opheldering geeft. Het is dan ook zeer te betreuren dat de Raad van State verzocht is om binnen acht dagen van advies te dienen, want binnen die termijn is het hem vanzelfsprekend niet mogelijk geweest, vooral onder de huidige omstandigheden, aan de gerezen moeilijkheden een diepgaand onderzoek te wijten, zoals nodig zou zijn geweest.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

A. Vorm van het Verdrag in het wetsontwerp.

1. In het Verdrag, zoals dit bij het ontwerp is gevoegd, komt geen aanhef voor. Indien de authentieke tekst er wel een heeft, zou die vanzelfsprekend moeten worden overgenomen.

2. Er is geen enkele aanwijzing verstrekt nopens de identiteit van de partijen die het Verdrag hebben ondertekend.

3. Uit artikel 18 van het Verdrag blijkt dat alleen de Engelse, de Franse en de Russische teksten authentiek zijn. De Nederlandse tekst zou duidelijk moeten doen blijken dat het om een vertaling gaat.

.../...

4. Het gebruik, in artikel 10, Franse tekst, van de afkorting C.E.E., niet om de "Communauté économique européenne" maar de "Commission économique pour l'Europe" (een instelling van de Verenigde Naties) aan te duiden, kan verwarring stichten. De tekst van het Verdrag zal weliswaar niet kunnen worden gewijzigd door de goedkeuringswet, maar toch kan men zich afvragen of dezelfde afkorting gebruikt is in artikel 10 van de authentieke tekst. Op te merken valt dat hetzelfde bezwaar niet geldt voor artikel 14 van het Verdrag, noch voor de Nederlandse vertaling van de artikelen 10 en 14.

5. De voetnoot bij artikel 8, f, van het Verdrag is ongewoon. Er dient te worden nagegaan of ze ook in de authentieke tekst voorkomt en, zo ja, dan moet de strekking ervan in de memorie van toelichting worden verduidelijkt.

B. Opmerkingen betreffende het Verdrag zelf.

1. Volgens de memorie van toelichting is de Europese Economische Gemeenschap betrokken geweest bij het opmaken van het Verdrag en kan zij

> "prerogatieven genieten voor de uitvoering van het Verdrag. Zij kan met name in eigen naam de rechten uitoefenen van haar Lid-Staten, wat dan inhoudt dat die Lid-Staten die rechten niet gelijktijdig kunnen uitoefenen.
>
> Volgens het standpunt van de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap impliceert de ondertekening door de Gemeenschap dat zij uitsluitend bevoegd is op de gebieden die door de besluiten en richtlijnen van de Gemeenschap worden geregeld. Voor de aangelegenheden die onder het Verdrag vallen, maar waarvoor geen regeling door besluiten van de Gemeenschap bestaat, behouden de Lid-Staten hun rechten".

.../...

Aldus toegelicht, laat het standpunt van de Commissie onzekerheid bestaan over de vraag op welke bepalingen van het Verdrag van Rome de deelneming van de Europese Economische Gemeenschap gegrond is.

Zij lijkt niet te kunnen worden gegrond op artikel 228, dat alleen betrekking heeft op "de gevallen dat de bepalingen van dit Verdrag voorzien in het sluiten van akkoorden tussen de Gemeenschap en een of meer Staten of een internationale organisatie". Het betreft de gevallen bedoeld in de artikelen 113, 116 en 131 van hetzelfde Verdrag, welke bepalingen niets uit te staan hebben met de aangelegenheden inzake luchtverontreiniging, waarop het onderhavige Verdrag betrekking heeft.

Het betreft derhalve een gemengd akkoord, waarop artikel 228.2 van het Verdrag van Rome geen toepassing kan vinden.

De deelneming van de Gemeenschap lijkt, wegens het onderwerp van het Verdrag, te zijn gewettigd door de bevoegdheid welke artikel 100 van het Verdrag van Rome aan de Raad geeft om, met eenparigheid van stemmen, richtlijnen vast te stellen "voor het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt".

.../...

Artikel 14 van het onderhavige Verdrag bepaalt nochtans :

"1. Dit Verdrag staat open voor ondertekening door de Lid-Staten van de Economische Commissie voor Europa, door Staten die slechts een raadgevende status bij de Economische Commissie voor Europa hebben krachtens paragraaf 8 van Resolutie 36 (IV) van de Economische en Sociale Raad van 28 maart 1947 en door organisaties voor regionale economische integratie, die door soevereine Staten die lid zijn van de Economische Commissie voor Europa zijn opgericht en bevoegd zijn te onderhandelen over internationale overeenkomsten met betrekking tot onder dit Verdrag vallende zaken en dergelijke overeenkomsten te sluiten en toe te passen, ten kantore van de Verenigde Naties in Genève van 13 tot 16 november 1979 ter gelegenheid van de vergadering op hoog niveau in het kader van de Economische Commissie voor Europa inzake de bescherming van het milieu.

2. Wanneer het aangelegenheden betreft die onder hun bevoegdheid vallen, kunnen deze organisaties voor regionale economische integratie zelfstandig de rechten uitoefenen en de taken vervullen die bij dit Verdrag aan de respectieve Lid-Staten worden toegekend. In dergelijke gevallen mogen de Lid-Staten van deze organisaties deze rechten niet individueel uitoefenen".

Bij gemis van enige opheldering daaromtrent in de memorie van toelichting, kan men zich afvragen of artikel 14, 2, ten aanzien van het onderwerp van het onderhavige Verdrag geen verruiming inhoudt van de bevoegdheden van de Europese Economische Gemeenschap, zoals die in het Verdrag van Rome zijn bepaald.

In die veronderstelling zou het onderhavige Verdrag het Verdrag van Rome impliciet wijzigen, zonder inachtneming van de vormen voorgeschreven bij artikel 236 van laatstgenoemd Verdrag.

.../...

2. Artikel 10.3 van het Verdrag bepaalt : "Het uitvoerend orgaan maakt gebruik van de diensten van het bestuursorgaan van het EMEP, opdat dit programma ten volle kan bijdragen tot de werking van dit Verdrag ...".

Volgens artikel 9 is het EMEP een "Programma tot samenwerking voor de bewaking en de evaluatie van de bewegingen van luchtverontreinigende stoffen over lange afstand in Europa". Uit artikel 9 blijkt in genen dele dat een bestuursorgaan is opgericht met het oog op het verwezenlijken van of het toezicht op dat programma.

Het ware wenselijk in de memorie van toelichting hieromtrent enige uitleg te verstrekken.

SLOTOPMERKING.

Het spreekt vanzelf dat de verdeling van de bevoegdheden, zoals die volgt uit artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, ook zal gelden voor de maatregelen tot uitvoering van het Verdrag in het interne recht.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

J. LIGOT, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

R. PIRSON, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Les rapports ont été présentés par M. J. SALMON, auditeur, et M. M. HANOTIAU référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitgebracht door de H. J. SALMON, auditeur, en de H. M. HANOTIAU, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. P. TAPIE.