ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Relations extérieures, le 27 juin 1983, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, des Annexes, de l'Additif et de l'Appendice, faits à Londres, Mexico, Moscou et Washington le 29 décembre 1972 et modifiés à Londres le 12 octobre 1978, le 1er décembre 1978 et le 1er décembre 1980", a donné le 19 septembre 1983 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e juni 1983 door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval, van de Bijlagen, het Addendum en het Bijvoegsel, opgemaakt te Londen, Mexico, Moskou en Washington op 29 december 1972 en gewijzigd te Londen op 12 oktober 1978, 1 december 1978 en 1 december 1980", heeft de 19e september 1983 het volgend advies gegeven :

I. OBJET DU PROJET.

Le projet de loi a pour objet d'approuver la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, faite à Londres, à Mexico, à Moscou et à Washington le 29 décembre 1972. Cette Convention a été modifiée à Londres le 12 octobre 1978, le 1er décembre 1978 et le 1er décembre 1980.

Il contient, en outre, certaines dispositions nécessaires à l'application de la Convention en Belgique (articles 2 à 5).

II. EXAMEN DU PROJET.

1. L'article 1er approuve la Convention telle qu'elle a été modifiée. Pareil procédé semble devoir imposer du moins une information complète des Chambres législatives sur le contenu des modifications apportées au texte initial et sur les Etats qui ont accepté ou non, et, le cas échéant, avec quelles réserves, les modifications indiquées.

L'exposé des motifs gagnerait à être complété en ce sens.

2. En ce qui concerne la modification du 1er décembre 1980, la question pourrait se poser de savoir si la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ne s'applique pas. L'article 6, § 1er, II, 2°, attribue aux Régions la compétence pour "l'enlèvement et le traitement des déchets"; l'article 81 impose l'association des Exécutifs régionaux aux négociations des accords internationaux dans les matières qui relèvent de la compétence des Régions.

.../...

Dans l'avis L. 14.667/1 du 7 mai 1982 qu'il a donné sur le projet devenu la loi du 19 mai 1983 modifiant "la loi du 8 février 1978 portant approbation de la Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion, effectuées par les navires et aéronefs, et des Annexes faite à Oslo le 15 février 1972" (1), le Conseil d'Etat, section de législation, a répondu comme suit à cette question (2) :

"Aux termes du nouvel article 14, proposé par l'article 3 du projet de loi, les articles 2 à 13 de la loi précitée sont également applicables à l'incinération des déchets en mer.

Le nouvel article ne définissant pas la notion de "mer", il y a lieu d'admettre qu'elle comprend les parties de la haute mer et de la mer territoriale déterminées à l'article 2 de la convention.

Il faut inférer de la délimitation géographique des territoires des régions, et spécialement du territoire de la Région flamande, qui est faite à l'article 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, que ni la haute mer ni la mer territoriale n'appartiennent aux territoires mentionnés.

Il s'ensuit que, bien qu'elle puisse être classée dans la matière "traitement des déchets", qui est une matière régionale en vertu de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi précitée du 8 août 1980, la matière réglée par le projet de loi ne relève pas de la compétence des régions mais de celle du législateur national".

3. L'article 2, § 1er, habilite le Roi à déterminer les modalités complémentaires requises pour l'exécution de la Convention "sans préjudice des dispositions prévues par la loi du 8 février 1978 portant approbation de la Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et des annexes, faites à Oslo le 15 février 1972".

.../...

- - - - - - - - - - - - -

(1) Moniteur belge du 16 juin 1983.

(2) Chambre, session 1981-1982, doc. n° 378/1, pp. 2 et 3.

Les deux Conventions, celle d'Oslo et celle de Londres, ont un objet semblable, mais non identique : c'est ainsi que la Convention de Londres traite des déchets radioactifs, ce que ne fait pas la Convention d'Oslo (voy. exposé des motifs).

Alors que la Convention d'Oslo concerne la pollution des mers visées en son article 2, c'est-à-dire les Océans Atlantique et Arctique, la Convention de Londres a une portée universelle. Les Etats parties à l'une et l'autre Convention ne sont pas nécessairement les mêmes.

Il s'ensuit que les mesures que le Roi devra prendre pour l'application de la Convention de Londres ne sont pas "complémentaires" de celles qui sont élaborées pour l'exécution de la Convention d'Oslo.

Rien n'empêche, cependant, que le Roi arrête dans toute la mesure du possible des règles semblables pour l'exécution des deux Conventions. Ainsi, par exemple, Il peut désigner une même autorité belge pour délivrer les permis spécifiques prévus à l'article 6 de la Convention d'Oslo (1) et les permis spécifiques visés à l'article IV de la Convention de Londres.

Il est proposé dès lors de remplacer l'article 2, § 1er, du projet de loi par le texte suivant :

"§ 1er. Le Roi est chargé de l'exécution de la Convention".

4. L'article 3 du projet correspond à l'article 4, § 2, de la loi du 8 février 1978. Ce dernier article est rédigé comme suit :

- - - - - - - - - - - -

.../...

(1) Ces "permis spécifiques", selon la terminologie du texte français de la Convention, sont appelés "licences spécifiques" par l'article 4 de la loi du 8 février 1978 qui a approuvé la Convention d'Oslo. Le Conseil d'Etat avait critiqué ces différences terminologiques (avis L. 12.451 du 17 décembre 1975).

"Article 4. § 1. Le Roi détermine les modalités d'une demande d'obtention préalable de la licence spécifique ou de l'autorisation comme prévue aux articles 6 et 7 de la Convention ainsi que les conditions dans lesquelles cette licence spécifique ou cette autorisation peut être obtenue ou est déclarée périmée.

§ 2. La délivrance d'une licence spécifique ou d'une autorisation s'effectue contre paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Roi.

§ 3. Le Roi peut également prévoir que le bénéficiaire d'une licence spécifique ou d'une autorisation est tenu de verser avant la délivrance du document une somme comme garantie des engagements qu'il a contractés dans le cadre de la présente loi.

Le Roi fixe le montant de cette garantie qui est acquise au Trésor lorsque le titulaire de cette licence spécifique ou de cette autorisation ne remplit pas ses engagements".

Les paragraphes 1er et 3 ne sont pas reproduits dans le projet de loi. C'est que les auteurs de celui-ci estiment qu'ils sont applicables à la délivrance du permis spécifique et de l'autorisation prévus par la Convention de Londres. Cette application indirecte est expliquée par la formulation de l'article 2, § 1er, du projet de loi : "Sans préjudice des dispositions prévues par la loi du 8 février 1978 ... le Roi détermine les modalités complémentaires requises pour l'exécution de la Convention".

Une telle interprétation par renvoi implicite et incertain est critiquable. Elle a déjà été critiquée lors de l'examen de l'article 2, § 1er, du projet.

Par ailleurs, l'article IV de la Convention de Londres se réfère à un "permis spécifique" et à un "permis général". Il convient que la loi en projet utilise les mêmes termes.

Il est dès lors proposé de remplacer l'article 3 par le texte suivant :

.../...

"Article 3.-

§ 1er. Le Roi détermine les modalités d'une demande d'obtention préalable d'un permis spécifique ou d'un permis général comme il est prévu à l'article IV de la Convention ainsi qu'à l'article 10 de l'Annexe I et à la règle 2.4. de l'Additif à l'Annexe I. Il établit en outre les conditions dans lesquelles ces permis peuvent être obtenus ou déclarés périmés.

§ 2. La délivrance d'un permis spécifique ou d'un permis général s'effectue contre payement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Roi.

§ 3. Le Roi peut également prévoir que le bénéficiaire d'un permis spécifique ou d'un permis général est tenu de verser avant la délivrance du document une somme comme garantie des engagements qu'il a contractés dans le cadre de la présente loi.

Le Roi fixe le montant de cette garantie qui est acquise au Trésor lorsque le titulaire de ce permis spécifique ou de ce permis général ne remplit pas ses engagements".

5. Article 4

L'article 4 est rédigé comme suit :

"Les sanctions et amendes découlant de la non-application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution sont identiques à celles prévues par la loi du 8 février 1978 portant approbation de la Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, faites à Oslo le 15 février 1972".

.../...

Le procédé de la législation par référence est souvent dangereux : non seulement il nécessite la plupart du temps le recours à une interprétation par analogie, mais encore il suscite des difficultés d'application des textes auxquels il est référé. Ce procédé est encore plus critiquable lorsqu'il concerne des dispositions pénales.

Ainsi l'article 4 fait implicitement référence aux articles 5 à 8 de la loi du 8 février 1978. Or l'article 5, § 2, de celle-ci se réfère lui-même à l'article 6 de la Convention d'Oslo.

Par ailleurs, l'article 4 ne fait aucunement référence à l'article 9 de la loi du 8 février 1978 qui a trait au payement de l'amende par les personnes civilement responsables et à l'application du livre I du Code pénal aux infractions. De même, il ne se réfère pas aux articles 10 et 11 de la loi de 1978 qui établissent un droit de rétention du navire. Selon le délégué du Ministre, l'intention du Gouvernement serait d'appliquer aussi les articles 9 à 11 de la loi de 1978 aux infractions à la loi en projet.

Dans ces conditions, et afin d'éviter tout risque d'erreur, il s'indique de reproduire dans la loi en projet les articles 5 à 11 de la loi de 1978, en adaptant ceux-ci à la Convention de Londres. Ces nouveaux articles remplaceraient l'article 4 du projet.

6. En vue notamment d'éliminer une discordance entre le texte français et le texte néerlandais, il est proposé de rédiger comme suit l'article 5 du projet :

"Sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution sont recherchées et constatées par les fonctionnaires désignés par le Roi.

I. DOEL VAN HET ONTWERP.

Het wetsontwerp strekt tot goedkeuring van het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval, opgemaakt te Londen, Mexico, Moskou en Washington op 29 december 1972. Dat Verdrag is gewijzigd te Londen op 12 oktober 1978, 1 december 1978 en 1 december 1980.

Het bevat bovendien een aantal bepalingen die nodig zijn voor de toepassing van het Verdrag in België (artikelen 2 tot 5).

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

1. Artikel 1 keurt het Verdrag goed zoals het werd gewijzigd. Een zodanige werkwijze lijkt op zijn minst te vereisen dat de Wetgevende Kamers ten volle worden ingelicht omtrent de inhoud van de wijzigingen die in de oorspronkelijke tekst werden aangebracht, alsook omtrent de Staten die al dan niet, en zo ja, met welk voorbehoud, de aangegeven wijzigingen hebben aangenomen.

De memorie van toelichting zou in die zin moeten worden aangevuld.

2. In verband met de wijziging van 1 december 1980 zou de vraag kunnen rijzen of de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet van toepassing is. Krachtens artikel 6, § 1, II, 2°, zijn de Gewesten bevoegd voor "de ophaling en verwerking van afvalstoffen"; artikel 81 legt de verplichting op de Gewestexecutieven te betrekken bij de onderhandelingen over de internationale akkoorden in de aangelegenheden waarvoor de Gewesten bevoegd zijn.

In het advies L. 14.667/1 van 7 mei 1982 dat hij heeft verstrekt over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 19 mei 1983 tot"wijziging van de wet van 8 februari 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten, vanaf schepen en luchtvaartuigen, en van de Bijlagen, opgemaakt te Oslo op 15 februari 1972"(1), heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, die vraag als volgt beantwoord (2) :

"Luidens het nieuwe artikel 14, vervat in artikel 3 van het ontwerp van wet, zijn de artikelen 2 tot 13 van de voornoemde wet eveneens van toepassing op het verbranden van afval "op zee".

Aangezien het nieuwe artikel het begrip "zee" niet bepaalt, moet worden aangenomen dat het begrip "zee" de gedeelten van de volle zee en van de territoriale zee omvat die zijn omschreven in artikel 2 van het Verdrag.

Uit de geografische afbakening van de gebieden van de gewesten, inzonderheid van het gebied van het Vlaamse Gewest, die aangegeven wordt in artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet worden afgeleid dat de volle zee noch de territoriale zee tot de vermelde gebieden behoren.

Hieruit volgt dat de in het ontwerp van wet geregelde aangelegenheid, alhoewel zij kan gerangschikt worden onder de materie "de verwerking van afvalstoffen" die naar luid van artikel 6, § 1, II, 2°, van de voornoemde wet van 8 augustus 1980 een gewestelijke materie is, tot de bevoegdheid hoort niet van de gewesten, maar van de nationale wetgever".

3. Artikel 2, § 1, machtigt de Koning tot het vaststellen van de bijkomende modaliteiten vereist voor de uitvoering van het Verdrag "onverminderd de beschikkingen voorzien door de wet van 8 februari 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 16 juni 1983.

zee ten gevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen, en van de Bijlagen, opgemaakt te Oslo op 15 februari 1972".

Beide Verdragen, dat van Oslo en dat van Londen, hebben een soortgelijk doch niet identiek onderwerp : zo is het dat het Verdrag van Londen wel, het Verdrag van Oslo niet over radioactief afval handelt (zie memorie van toelichting).

Terwijl het Verdrag van Oslo betrekking heeft op de verontreiniging van de zeeën bedoeld in artikel 2 van dat Verdrag, met name de Atlantische Oceaan en de Noordelijke IJszee, heeft het Verdrag van Londen een universele draagwijdte. Ook de Verdragsluitende Staten zijn niet noodzakelijk dezelfde in beide gevallen.

Daaruit volgt dat de maatregelen welke de Koning zal hebben te nemen voor de toepassing van het Verdrag van Londen, geen "bijkomende" maatregelen zijn ten aanzien van die welke voor de uitvoering van het Verdrag van Oslo worden vastgesteld.

Niets belet evenwel dat de Koning zoveel als mogelijk is gelijke regels vaststelt voor de uitvoering van beide Verdragen. Zo kan Hij bijvoorbeeld een zelfde Belgische overheid aanwijzen voor het afgeven van de bijzondere vergunningen bedoeld in artikel 6 van het Verdrag van Oslo (1) en de bijzondere vergunningen bedoeld in artikel IV van het Verdrag van Londen.

.../...

---

(1) Deze bijzondere vergunningen, die in de Franse tekst van het Verdrag "permis spécifiques" heten, worden in artikel 4 van de wet van 8 februari 1978 die het Verdrag van Oslo heeft goedgekeurd, "licences spécifiques" genoemd. De Raad van State had tegen die afwijkende terminologie bezwaar gemaakt (advies L. 12.451 van 17 december 1975).

Derhalve wordt voorgesteld artikel 2, § 1, van het wetsontwerp door de volgende tekst te vervangen :

"§ 1. De Koning wordt belast met de uitvoering van het Verdrag".

4. Artikel 3 van het ontwerp stemt overeen met artikel 4, § 2, van de wet van 8 februari 1978. Dit laatste artikel is als volgt geredigeerd :

"Artikel 4. § 1. De Koning stelt nadere regelen voor de aanvraag tot het voorafgaand verkrijgen van de bijzondere vergunning of van de machtiging, zoals voorgeschreven in artikelen 6 en 7 van het Verdrag en bepaalt de voorwaarden waaronder die bijzondere vergunning of die machtiging kan worden verkregen of vervallen verklaard.

§ 2. De aflevering van een bijzondere vergunning of van een machtiging geschiedt tegen betaling van een retributie waarvan het bedrag door de Koning wordt bepaald.

§ 3. De Koning kan ook bepalen dat de verkrijger van een bijzondere vergunning of van een machtiging vooraleer het document wordt afgeleverd een som moet storten als waarborg van de verbintenissen welke hij in het raam van deze wet heeft aangegaan.

De Koning bepaalt het bedrag van die waarborg die aan de Staatskas vervalt wanneer de houder van die bijzondere vergunning of van die machiging zijn verbintenissen niet nakomt".

De paragrafen 1 en 3 zijn in het wetsontwerp niet overgenomen. De reden daarvan is dat de stellers van het ontwerp menen dat die paragrafen van toepassing zijn op de afgifte van de bijzondere vergunning en van de machtiging die bedoeld zijn in het Verdrag van Londen. Die indirecte toepassing laat zich verklaren door de formulering van artikel 2, § 1, van het wetsontwerp : "Onverminderd de beschikkingen voorzien door de wet van 8 februari 1978 ... stelt de Koning de bijkomende modaliteiten vast vereist voor de uitvoering van het Verdrag".

/

Een zodanige interpretatie door stilzwijgende en onzekere verwijzing is niet vrij van kritiek. Er is reeds bezwaar tegen gemaakt bij het onderzoek van artikel 2, § 1, van het ontwerp.

Voorts is in artikel IV van het Verdrag van Londen sprake van een "bijzondere vergunning" en van een "algemene vergunning". De ontwerp-wet behoort met dezelfde termen te werken.

Derhalve wordt voorgesteld artikel 3 te vervangen door de volgende tekst :

"Artikel 3.-

§ 1. De Koning stelt nadere regelen voor de aanvraag tot het voorafgaand verkrijgen van een bijzondere vergunning of van een algemene vergunning zoals bepaald is in artikel IV van het Verdrag alsook in artikel 10 van Bijlage I en in voorschrift 2.4 van het Addendum bij Bijlgae I. Hij bepaalt bovendien de voorwaarden waaronder die vergunningen kunnen worden verkregen of vervallen verklaard.

§ 2. Het afgeven van een bijzondere vergunning of van een algemene vergunning geschiedt tegen betaling van een retributie waarvan het bedrag door de Koning wordt bepaald.

§ 3. De Koning kan ook bepalen dat de verkrijger van een bijzondere vergunning of van een algemene vergunning vooraleer het document wordt afgegeven een som moet storten als waarborg van de verbintenissen welke hij in het raam van deze wet heeft aangegaan.

De Koning bepaalt het bedrag van die waarborg die aan de Staatskas vervalt wanneer de houder van die bijzondere vergunning of van die algemene vergunning zijn verbintenissen niet nakomt".

.../...

5. Artikel 4.

Artikel 4 luidt als volgt :

"De sankties en geldboeten die voortvloeien uit het niet toepassen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten zijn dezelfde als deze voorzien door de wet van 8 februari 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen, opgemaakt te Oslo op 15 februari 1972".

Het procédé van de wetgeving door verwijzing is al vaak gebleken niet zonder gevaren te zijn : niet alleen vergt het meestal een interpretatie bij analogie, het leidt ook tot moeilijkheden voor de toepassing van de teksten waarnaar wordt verwezen. De bezwaren zijn nog groter wanneer het om strafbepalingen gaat.

Zo verwijst artikel 4 stilzwijgend naar de artikelen 5 tot 8 van de wet van 8 februari 1978. Artikel 5, § 2, van die wet verwijst echter zelf reeds naar artikel 6 van het Verdrag van Oslo.

Anderzijds is het zo dat artikel 4 in genen dele verwijst naar artikel 9 van de wet van 8 februari 1978, dat betrekking heeft op de betaling van de geldboete door de burgerrechtelijk aansprakelijke personen en op de toepassing van boek I van het Strafwetboek op de overtredingen. Evenmin verwijst het naar de artikelen 10 en 11 van de wet van 1978, die het recht verlenen om schepen op te houden. Volgens de gemachtigde van de Minister zou de Regering het wel zo bedoelen dat ook de artikelen 9 tot 11 toepassing vinden op overtreding van de ontwerp-wet.

In die omstandigheden en om alle mogelijke vergissingen uit te sluiten, is het geraden de artikelen 5 tot 11 van de wet van 1978 in de ontwerp-wet over te nemen met de nodige aanpassingen aan het Verdrag van Londen. Deze nieuwe artikelen zouden artikel 4 van het ontwerp vervangen.

6. Mede om een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst weg te werken wordt voorgesteld de tekst van artikel 5 van het ontwerp als volgt te redigeren :

"Onverminderd de bevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie, worden de overtredingen van deze wet en van de besluiten tot uitvoering ervan opgespoord en vastgesteld door de ambtenaren daartoe door de Koning aangewezen".

La chambre était composée de

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

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

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

L. MATRAY, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. M. HANOTIAU, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. HANOTIAU, auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.