

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 11 juni 1996 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbeschoud en Openbare Netheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het akkoord betreffende de bescherming van de Schelde en met het akkoord betreffende de bescherming van de Maas, opgemaakt te Charleville-Mézières, op 26 april 1994", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 2 juli en 18 september 1996, op laatstvermelde datum het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Rénovation, de la Conservation de la Nature et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale, le 11 juin 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à l'accord concernant la protection de l'Escaut et à l'accord concernant la protection de la Meuse, faits à Charleville-Mézières, le 26 avril 1994", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 2 juillet et 18 septembre 1996, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De verdragen waarvan het ontwerp de goedkeuring beoogt zijn ondertekend, wat de Belgische overheden betreft, door de regeringen van drie gewesten. De Belgische Staat is geen verdragspartij.

De vraag rijst of de verdragen geen aangelegenheden regelen die tot de bevoegdheid van de federale Staat behoren.

2. De verdragen bevatten verscheidene maatregelen die de samenwerking tussen de verdragsluitende partijen regelen teneinde de kwaliteit van de Schelde en de Maas te vrijwaren en te verbeteren.

Met zulk voorwerp hebben die maatregelen in beginsel betrekking op aangelegenheden die krachtens artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

3. Nochtans zouden een aantal verdragsbepalingen de indruk kunnen wekken dat zij betrekking hebben op aangelegenheden die, zij het slechts gedeeltelijk, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

.../...

3.1. Dit is vooreerst het geval met de artikelen 5, g), van elk van de verdragen, die bepalen dat de betrokken internationale commissie tot taak heeft, onder andere :

"als kader (te dienen) voor de uitwisseling van informatie over de projecten die zijn onderworpen aan een effectrapportage en die een wezenlijk grensoverschrijdend effect hebben op de kwaliteit van (de Schelde resp. de Maas), met inachtneming van de op het grondgebied van de Verdragsluitende Partijen van kracht zijnde wetgeving".

Gevraagd of die bepalingen eveneens de informatie betreffen over ontwerpen van nucleaire installaties onderworpen aan effectrapportering wat de waterkwaliteit van beide waterlopen betreft, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard wat volgt :

"De Partijen hebben de aspecten die verband houden met kernenergie uitgesloten van de verdragen. Frankrijk, de Belgische federale Staat en Nederland wensten deze materie niet te behandelen buiten het kader van het Euratom-verdrag.

In geval van effectrapportage over kerncentrales, zouden de "klassieke" afvalstoffen (dit wil zeggen niet de radio-actieve afvalstoffen, maar bijvoorbeeld de thermische afvalstoffen) behorend tot de bevoegdheid van de Gewesten, kunnen onderzocht worden in het kader van de verdragen".

3.2. Een andere bepaling die vragen doet rijzen, is die van de artikelen 5, l), van de verdragen, naar luid waarvan de betrokken commissie instaat voor

"het organiseren van de samenwerking tussen de verschillende nationale of regionale waarschuwings- en alarmnetten en het bevorderen van de uitwisseling van informatie met het oog op het voorkomen en het bestrijden van calamiteuze verontreiniging".

.../...

Op de vraag of de woorden "bestrijden van calamiteuze verontreiniging" niet verwijzen naar de aan gelegenheid civiele bescherming die tot het bevoegdheids domein van de federale Staat behoort, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard :

"Inzake de bestrijding van calamiteuze verontreiniging bestrijkt de taak van de Commissie niet de civiele bescherming en de urgentieplannen in de zin van de wet van 1987. Haar taak betreft enkel de samenwerking en uitwisseling van informatie uitgaande van de waarschuwings- en alarmnetten. Deze observatie netwerken ressorteren in België onder de bevoegdheid van de Gewesten".

3.3. Artikel 6, 4º, tweede lid, van het Verdrag inzake de bescherming van de Schelde en artikel 6, 4º, derde lid, van het Verdrag inzake de bescherming van de Maas roepen op het eerste gezicht een gelijkaardige bevoegdheidsvraag op, waar ze bepalen wat volgt :

"Indien de regering van het Koninkrijk België later toetreedt tot dit Verdrag, beschikt zij over stemrecht wat de beslissingen betreft die betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale Staat behoren krachtens de Belgische Grondwet. In dit geval beschikken de regeringen van de Belgische Gewesten bij deze beslissingen niet over stemrecht".

Met betrekking tot die bepalingen heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard :

"In de huidige stand van zaken omvatten de verdragen geen aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale Staat behoren. Het bleek niettemin nuttig te voorzien in de hypothese waarbij de verdragen zouden herzien worden en uitgebreid tot aangelegenheden waarvoor de federale Staat wel bevoegd is".

.../...

3.4. Wat de artikelen 7 betreft, zijn twee bepalingen van belang.

Vooreerst betreft het de bepaling van punt 1, a), van die artikelen, luidens welke de betrokken commissie "op hun verzoek en als waarnemer" toelaat :

"elke Staat die geen Partij is bij dit Verdrag en waarvan een deel van het grondgebied is gelegen in het stroomgebied van (de Schelde resp. de Maas)".

In verband met deze bepalingen, die voor de federale Staat geen enkele verplichting, doch enkel een mogelijkheid inhouden om tussen te komen als waarnemer, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende uitleg verstrekt :

"De federale Staat heeft herhaalde malen gevraagd waarnemende Partij te kunnen zijn. De hoedanigheid van waarnemer doet voor de federale Staat geen enkele verplichting ontstaan en betekent niet dat de Verdragen zijn bevoegdheidsdomein betreden".

Voorts gaat het om punt 3 van de artikelen 7 luidens welke bepaling "de waarnemers ..., zonder stemrecht, (kunnen) deelnemen aan de vergaderingen van de Commissie en ... in de Commissie elke informatie of elk verslag, verband houdend met het doel van dit Verdrag, (kunnen inbrengen)".

De gemachtigde ambtenaar heeft in verband met deze bepalingen het volgende verklaard :

.../...

"Met de waarnemers die informatie of verslagen kunnen inbrengen worden Duitsland en het Groothertogdom Luxemburg bedoeld. Deze landen kunnen in tegenstelling tot de federale Staat bijvoorbeeld emissiegegevens, gemeten op hun grondgebied, meedelen".

4. In acht genomen deze verklaringen van de gemachtigde, kan besloten worden dat de met het ontwerp goed te keuren verdragen geen betrekking hebben op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, en dat ze bijgevolg niet als gemengde verdragen moeten worden aangemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Men redigere de Nederlandse tekst van het opschrift van het ontwerp als volgt :

"(Voor)ontwerp van ordonnantie houdende instemming met het Verdrag inzake de bescherming van de Schelde en met het Verdrag inzake de bescherming van de Maas, opgemaakt te Charleville-Mézières op 26 april 1994".

Indieningsbesluit.

1. In de Nederlandse tekst van de voordrachtformule vervange men de woorden "Op de voordracht" door "Op voorstel".

.../...

2. In het dispositief van het indieningsbesluit vervange men de woorden "Brusselse Gewestelijke Raad" door "Brusselse Hoofdstedelijke Raad".

In de Nederlandse tekst schrijve men "... zijn gelast, namens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt :".

Nieuw artikel 1.

Ter inachtneming van het voorschrift van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, dient in het ontwerp een eerste artikel te worden opgenomen luidend als volgt :

"Artikel 1. Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet".

Het "enig artikel" wordt dan "Art. 2.".

Artikel 2.

Het enig artikel van het ontwerp (dat artikel 2 wordt) bepaalt dat de bedoelde verdragen "van kracht (worden) op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de ontvangst van de laatste kennisgeving van de goedkeuring ervan door de (betrokken) Regeringen". Zodoende herhaalt het

.../...

ontwerp de inwerkingtredingsregeling van de artikelen 9, lid 2, van de verdragen.

Het artikel dient - zoals gebruikelijk is voor een ordonnantie die instemming verleent met een verdrag - te worden geredigeerd als volgt :

"Het Verdrag inzake de bescherming van de Schelde en het Verdrag inzake de bescherming van de Maas, opgemaakt te Charleville-Mézières op 26 april 1994, zullen volkomen uitwerking hebben".

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Les accords auxquels le projet tend à porter assentiment ont été signés, en ce qui concerne les autorités belges, par les gouvernements de trois régions. L'Etat belge n'est pas partie aux accords.

La question se pose de savoir si les accords ne règlent pas des matières qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral.

2. Les accords comportent plusieurs mesures réglant la coopération entre les parties contractantes afin de sauvegarder et d'améliorer la qualité de l'Escaut et de la Meuse.

Leur objet étant tel, ces mesures se rapportent en principe à des matières qui, en vertu de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles relèvent de la compétence des régions.

3. Toutefois, plusieurs dispositions des accords pourraient donner l'impression de porter sur des matières qui relèvent, ne serait-ce qu'en partie, de la compétence de l'autorité fédérale.

.../...

3.1. Tel est le cas, tout d'abord, pour les articles 5, g), de chacun des accords, qui disposent que la commission internationale concernée a notamment pour mission de :

"servir de cadre pour l'échange d'informations sur les projets soumis à études d'incidences et qui ont un impact transfrontière significatif sur la qualité de (l'Escaut/la Meuse) dans le respect des législations en vigueur sur le territoire des Parties contractantes".

A la question de savoir si ces dispositions concernent également les informations relatives aux projets d'installations nucléaires soumis à des rapports d'incidences quant à la qualité des eaux de ces deux fleuves, le fonctionnaire délégué a déclaré ce qui suit :

"De la volonté des parties, les aspects relatifs au nucléaire sont exclus des accords. La France, l'Etat fédéral belge et les Pays-Bas ne souhaitent pas que cette matière soit traitée en dehors du cadre du Traité Euratom.

En cas d'études d'incidences éventuelles portant sur des installations nucléaires, les aspects relatifs aux rejets "classiques" (c'est-à-dire non nucléaires, comme par exemple les rejets thermiques), relevant en Belgique de la compétence des Régions, pourraient être abordés dans le cadre des accords" (traduction).

3.2. Une autre disposition qui appelle des questions, c'est l'article 5, l), des accords, qui assigne à la commission concernée la mission, d'

"organiser la coopération entre les différents réseaux nationaux ou régionaux d'alerte et d'alarme et promouvoir l'échange d'informations en vue de prévenir et de lutter contre les pollutions accidentelles".

.../...

A la question de savoir si les mots "lutter contre les pollutions accidentelles" ne visaient pas la "protection civile", matière qui relève de la compétence de l'Etat fédéral, le fonctionnaire délégué a déclaré :

"En ce qui concerne les pollutions accidentelles, la mission de la Commission ne porte pas sur la protection civile et les plans d'urgence au sens de la loi de 1987. Sa mission porte uniquement sur la coopération et l'échange d'informations à partir des systèmes d'alerte et d'alarme. Ces réseaux d'observation ressortissent en Belgique à la compétence des Régions" (traduction).

3.3. L'article 6, 4°, alinéa 2, de l'Accord concernant la protection de l'Escaut et l'article 6, 4°, alinéa 3, de l'Accord concernant la protection de la Meuse appellent, à première vue, une question de compétence similaire, dès lors qu'ils disposent ce qui suit :

"Au cas où le gouvernement du Royaume de Belgique adhère ultérieurement au présent Accord, il dispose du droit de vote en ce qui concerne les décisions relatives aux matières qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral en vertu de la Constitution belge. Dans ce cas, et pour ces décisions, les gouvernements des Régions belges ne disposent pas du droit de vote".

En ce qui concerne ces dispositions, le fonctionnaire délégué a déclaré ce qui suit :

"Dans l'état actuel des choses, les accords ne couvrent pas de matières relevant de la compétence de l'Etat fédéral. On a cependant estimé utile de prévoir l'hypothèse où les accords seraient revus et étendus à des matières pour lesquelles l'Etat fédéral est bien compétent" (traduction).

.../...

3.4. En ce qui concerne les articles 7, deux dispositions présentent un intérêt.

Il s'agit, en premier lieu, du point 1, a), de ces articles, selon lequel la commission concernée admet "en qualité d'observateur et à sa demande" :

"Tout Etat non Partie (contractante) au présent Accord dont une partie du territoire est situé(e) dans le bassin versant (de l'Escaut/de la Meuse)".

Au sujet de ces dispositions, qui n'impliquent pour l'Etat fédéral aucune obligation, mais seulement la faculté d'intervenir en qualité d'observateur, le fonctionnaire délégué a fourni l'explication suivante :

"L'Etat fédéral a exprimé à plusieurs reprises sa volonté d'être partie observatrice. Le statut d'observateur n'engendre aucune obligation pour l'Etat fédéral, et n'implique pas que les accords empiètent sur ses compétences" (traduction).

Il s'agit, en outre, du point 3 des articles 7, selon lequel "les observateurs peuvent participer aux réunions de la Commission sans pour autant disposer d'un droit de vote et peuvent transmettre à la Commission toute information ou tout rapport relatif à l'objet de l'Accord".

En ce qui concerne ces dispositions, le fonctionnaire délégué a déclaré ce qui suit :

"En ce qui concerne la transmission d'information ou de rapports par les observateurs, les parties pensent au cas de l'Allemagne et du Grand-Duché de Luxembourg. Ces pays pourraient, contrairement à

.../...

l'Etat fédéral, être amenés à transmettre des informations relatives par exemple à des bilans d'émissions intervenant sur leur territoire" (traduction).

4. Compte tenu de ces déclarations du délégué, il peut être conclu que les accords auxquels le projet tend à porter assentiment ne portent pas sur des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale, et que, partant, ils ne doivent pas être qualifiés de traités mixtes.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Il y aurait lieu de rédiger le texte néerlandais de l'intitulé du projet comme suit :

"(Voor)ontwerp van ordonnantie houdende instemming met het Verdrag inzake de bescherming van de Schelde en met het Verdrag inzake de bescherming van de Maas, opgemaakt te Charleville-Mézières op 26 april 1994".

Arrêté de présentation.

1. Dans le texte néerlandais de la formule de proposition, il conviendrait de remplacer les mots "Op de voordracht" par les mots "Op voorstel".

.../...

2. Dans le dispositif de l'arrêté de présentation, il y aurait lieu de remplacer les mots "Conseil Régional Bruxellois" par les mots "Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale".

Dans le texte néerlandais, il conviendrait d'écrire "... zijn gelast, namens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt :".

Article 1er, nouveau.

En vue de respecter la prescription de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, il convient d'inscrire au projet un article 1er, formulé comme suit :

"Article 1er. La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution".

L'"article unique" devient, dès lors, l'"Art. 2".

Article 2.

L'article unique du projet (qui devient l'article 2) dispose que les accords concernés "entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la réception de la dernière notification de leur approbation par les

.../...

Gouvernements (concernés)". Le projet répète de la sorte la disposition fixant l'entrée en vigueur énoncée aux articles 9, paragraphe 2, des accords.

Ainsi qu'il est d'usage pour une ordonnance portant assentiment à un traité, il y aurait lieu de rédiger cet article comme suit :

"L'Accord concernant la protection de l'Escaut et l'Accord concernant la protection de la Meuse, faits à Charleville-Mézières le 26 avril 1994, sortiront leur plein et entier effet".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

de Heer : A. ALLEN,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VERMEIRE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.