

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.251/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.251/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 2 april 2002 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en met de Bijlagen I en II opgemaakt te Aarhus op 25 juni 1998", heeft op 28 mei 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Conservation de la nature, de la Propreté publique et du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, le 2 avril 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la Justice en matière d'environnement ainsi qu'aux Annexes I et II faits à Aarhus le 25 juin 1998", a donné le 28 mai 2002 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Krachtens artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest wint de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het advies in van die Raad over, onder meer, de voorontwerpen van ordonnantie die een weerslag hebben op het economische en sociale leven.

Aangezien het goed te keuren verdrag zulk een weerslag heeft, diende het voorliggende voorontwerp van ordonnantie voor advies te worden voorgelegd aan de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ⁽¹⁾. Uit geen enkel stuk van het aan de Raad van State bezorgde dossier blijkt dat zulks is gebeurd.

De hiernavolgende opmerkingen worden dan ook gemaakt onder het voorbehoud dat alsnog aan het vernoemde vormvereiste wordt voldaan.

ALGEMENE OPMERKING

1. Artikel 14, leden 1 tot 4, van het verdrag voorziet in een procedure voor het aanbrengen van wijzigingen in het verdrag. Wijzigingen worden aangenomen op een vergadering van de verdragsluitende partijen, hetzij bij consensus, hetzij met een meerderheid van drie vierde van de stemmen van de op de vergadering aanwezige partijen die hun stem uitbrengen. De wijzigingen van het verdrag, anders dan die van een bijlage, kunnen voor een partij pas van kracht worden, nadat die partij de wijziging heeft bekrachtigd, goedgekeurd of aanvaard. Op dit laatste punt wijkt het verdrag niet af van de regels die voor het inwerkingtreden van een oorspronkelijk verdrag gelden.

Artikel 14, leden 5 en 6, voorziet in een bijzondere procedure voor het goedkeuren van wijzigingen in de bijlagen bij het verdrag. Dergelijke wijzigingen worden op dezelfde wijze aangenomen als wijzigingen van het verdrag zelf. Partijen die het met de wijziging niet eens zijn, hebben een jaar de tijd om te verklaren dat ze er niet door gebonden willen worden. Na het verstrijken van twaalf maanden na de datum van de

⁽¹⁾ Een ordonnantie waarbij instemming met een verdrag wordt verleend, kan immers niet worden gezien los van het goed te keuren verdrag.

toezending ervan, wordt een wijziging van een bijlage van kracht voor die partijen die geen kennisgeving hebben ingediend dat ze de wijziging niet kunnen goedkeuren, mits niet meer dan een derde van de partijen een dergelijke kennisgeving hebben ingediend.

Wat de wijziging van de bijlagen betreft, kan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest dus gebonden zijn, zonder dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad met de wijziging zijn instemming heeft betuigd. Dit komt erop neer dat aan de Raad gevraagd wordt om vooraf zijn instemming te geven met eventuele, latere wijzigingen van de bijlagen.

2.1. Er kan aangenomen worden dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad onder bepaalde voorwaarden vooraf zijn instemming met een verdrag, of met een wijziging ervan, kan verlenen ⁽²⁾.

Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, § 3, van de Grondwet, is wel vereist dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad weet en vermeldt "binnen welke grenzen ze wordt verleend" ⁽³⁾.

In het onderhavige geval hebben de bijlagen betrekking op de lijst van activiteiten waarop het verdrag toepassing vindt (bijlage I) en op de arbitrageprocedure (bijlage II), en worden in artikel 14 de procedureregels vastgesteld volgens welke de wijzigingen van die bijlagen tot stand kunnen komen. De Brusselse Hoofdstedelijke Raad zou in die omstandigheden uitgenodigd kunnen worden om vooraf zijn instemming te verlenen met die latere wijzigingen.

Indien het verkrijgen van een voorafgaande instemming strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zou het ontwerp aangevuld moeten worden met een uitdrukkelijke bepaling in die zin. Bij de bespreking van artikel 2 van het ontwerp zal de Raad van State daartoe een tekstvoorstel doen.

⁽²⁾ Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-81, nr. 417.

⁽³⁾ R.v.St., afd. wetg., advies L. 26.355/9 van 2 juli 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 april 1999 houdende instemming met Memorandum van Overeenkomst over de Ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zuid-Afrika, ondertekend te Brussel op 16 maart 1995, Parl. St., Senaat, 1998-99, nr. 1-1168/1, (13), 14.

2.2. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van artikel 14 wijzigingen in de bijlagen bij het verdrag aangenomen kunnen worden waarmee de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het eventueel niet eens is.

Om de Raad de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat hij het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou het ontwerp best aangevuld worden met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting voor de regering om elke door een vergadering van verdragsluitende partijen goedgekeurde wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad mee te delen ⁽⁴⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

De woorden "opgemaakt te" moeten worden vervangen door "ondertekend te".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 2 van het ontwerp.

Indieningsbesluit

Het ontwerp dient te worden opgenomen in een besluit waarbij de bevoegde minister ermee wordt belast het ontwerp bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in te dienen.

⁽⁴⁾ Indien de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zijn afkeuring van de wijziging van een bijlage tot uiting brengt, zal de regering verplicht zijn om zich namens het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest tegen de betrokken wijziging te verzetten.

Artikel 2

Indien ingegaan wordt op de suggestie vervat in de algemene opmerking 2.1, kan artikel 2 aangevuld worden met een tweede lid, luidend als volgt :

"De wijzigingen van de bijlagen bij het Verdrag, die met toepassing van artikel 14 van het Verdrag aangenomen worden, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, zullen volkomen gevolg hebben."

Afkondiging

De formule betreffende de afkondiging van de ontworpen ordonnantie dient uit het ontwerp te worden weggelaten.

FORMALITES PREALABLES

Il résulte de l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est notamment tenu de solliciter l'avis de ce Conseil sur les avant-projets d'ordonnance ayant une incidence sur la vie économique et sociale.

Puisque tel est le cas du traité à approuver, le présent avant-projet d'ordonnance aurait dû être soumis à l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale ⁽¹⁾. Aucune pièce du dossier soumis au Conseil d'Etat n'indique qu'il en a été ainsi.

Dès lors, les observations suivantes sont formulées sous la réserve de l'accomplissement de la formalité précitée.

OBSERVATION GENERALE

1. L'article 14, paragraphes 1^{er} à 4, de la convention prévoit une procédure pour apporter des amendements à la convention. Les amendements sont adoptés à une conférence des parties contractantes, soit par consensus, soit par un vote à la majorité des trois quarts des parties présentes et votantes. Les amendements à la convention autres que ceux qui se rapportent à une annexe, ne peuvent entrer en vigueur à l'égard d'une partie qu'après leur ratification, leur approbation ou leur acceptation par celle-ci. Sur ce dernier point, la convention ne déroge pas aux règles applicables à l'entrée en vigueur d'une convention originale.

⁽¹⁾ En effet, une ordonnance portant assentiment à un traité ne peut être distinguée du traité auquel elle porte assentiment.

L'article 14, paragraphes 5 et 6, prévoit une procédure particulière pour approuver des amendements aux annexes à la convention. Pareils amendements sont adoptés de la même manière que des amendements à la convention elle-même. Les parties qui n'approuvent pas l'amendement disposent d'un an pour déclarer qu'elles n'entendent pas être liées par celui-ci. A l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de sa communication, tout amendement à une annexe entre en vigueur à l'égard des parties qui n'ont pas soumis de notification indiquant qu'elles ne peuvent approuver l'amendement, pour autant qu'un tiers au plus des parties aient soumis cette notification.

En ce qui concerne l'amendement des annexes, la Région de Bruxelles-Capitale peut donc être liée sans que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale y ait donné son assentiment. Cela signifie que le Conseil est appelé à donner préalablement son assentiment à d'éventuels amendements ultérieurs des annexes.

2.1. Il peut être admis que, dans certaines conditions, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale peut donner son assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci ⁽²⁾.

Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 3, de la Constitution, il faut néanmoins que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale connaisse et énonce "les limites dans lesquelles il est donné" ⁽³⁾.

En l'espèce, les annexes concernent la liste des activités auxquelles la convention s'applique (annexe I) ainsi que la procédure d'arbitrage (annexe II) et l'article 14 fixe les règles de procédure selon lesquelles les amendements à ces annexes peuvent intervenir. Dans ces conditions, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale pourrait être invité à donner son assentiment préalable à ces amendements ultérieurs.

⁽²⁾ Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, n° 417.

⁽³⁾ C.E., section de législation, avis L. 26.355/9 du 2 juillet 1997 sur le projet qui a donné lieu à la loi du 11 avril 1999 portant assentiment au Memorandum d'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud concernant la coopération au développement, signé à Bruxelles le 16 mars 1995, Doc. parl., Sénat, 1998-99, n° 1-1168/1, (13), 14.

Si l'intention des auteurs du projet est d'obtenir un assentiment préalable, il y aurait lieu de compléter le projet par une disposition expresse dans ce sens. Lors de l'examen de l'article 2 du projet, le Conseil d'Etat formulera une proposition de texte à cet effet.

2.2. Les observations ci-dessus n'enlèvent rien au fait qu'en application de l'article 14, il est possible que les annexes de la convention fassent l'objet d'amendements sur lesquels, le cas échéant, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut marquer son accord.

Afin de permettre au Conseil de notifier au gouvernement qu'il n'approuve pas un amendement donné, il vaudrait mieux compléter le projet par une disposition qui prévoit l'obligation pour le gouvernement de communiquer au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, dans un délai déterminé, tout amendement aux annexes approuvé par une conférence des parties contractantes ⁽⁴⁾.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Les mots "faits à" doivent être remplacés par "signées à".

Cette observation s'applique également à l'article 2 du projet.

Arrêté de présentation

Le texte en projet doit figurer dans un arrêté chargeant le ministre compétent de présenter le projet au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁽⁴⁾ Si le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale n'approuve pas l'amendement à une annexe, le gouvernement sera obligé de s'opposer à cet amendement au nom de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 2

Si la suggestion formulée dans l'observation générale 2.1 est accueillie, l'article 2 pourra être complété par un alinéa 2, rédigé comme suit :

"Les amendements aux annexes de la Convention, qui seront adoptés en application de l'article 14 de la Convention, sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet.".

Promulgation

La formule de promulgation de l'ordonnance en projet doit être omise.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

P. LEMMENS,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER