

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.510/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.510/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 mei 2002 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen, gedaan 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 des Affaires étrangères, le 24 mai 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "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, et aux annexes, faites à Aarhus le 25 juin 1998", a donné le 28 mai 2002 l'avis suivant :

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 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 België dus gebonden zijn, zonder dat de Wetgevende Kamers met de wijziging hun instemming hebben betuigd. Dit komt erop neer dat aan de Wetgevende Kamers gevraagd wordt om vooraf hun instemming te geven met eventuele, latere wijzigingen van de bijlagen.

2.1. Er kan aangenomen worden dat de Wetgevende Kamers onder bepaalde voorwaarden vooraf hun instemming met een verdrag, of met een wijziging ervan, kunnen verlenen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-81, nr. 417.

Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, § 2, van de Grondwet, is wel vereist dat de Wetgevende Kamers weten en vermelden "binnen welke grenzen ze wordt verleend" ⁽²⁾.

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 Wetgevende Kamers zouden in die omstandigheden uitgenodigd kunnen worden om vooraf hun 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.

2.2. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van artikel 14 wijzigingen in de bijlagen bij het verdrag aangenomen kunnen worden waarmee de Wetgevende Kamers het eventueel niet eens zijn.

Om de Kamers de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat zij het niet eens zijn 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 Wetgevende Kamers mee te delen ⁽³⁾.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Indien de Wetgevende Kamers hun afkeuring van de wijziging van een bijlage tot uiting brengen, zal de regering verplicht zijn om zich namens België tegen de betrokken wijziging te verzetten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Overeenkomstig de bij het ontwerp gevoegde Nederlandse vertaling van het verdrag, zouden in de Nederlandse tekst van het opschrift van het ontwerp de woorden "betreffende de toegang" moeten worden vervangen door "betreffende toegang".

In fine van het opschrift van het ontwerp dienen de woorden "en met de bijlagen, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998" te worden vervangen door "en met de Bijlagen I en II, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998".

Deze opmerkingen gelden eveneens voor artikel 2 van het ontwerp.

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.".

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.

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 Belgique peut donc être liée sans que les Chambres législatives y aient donné leur assentiment. Cela signifie que les Chambres législatives sont appelées à donner préalablement leur assentiment à d'éventuels amendements ultérieurs des annexes.

2.1. Il peut être admis que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, n° 417.

Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 2, de la Constitution, il faut néanmoins que les Chambres législatives connaissent et énoncent "les limites dans lesquelles il est donné" ⁽²⁾.

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, les Chambres législatives pourraient être invitées à donner leur assentiment préalable à ces amendements ultérieurs.

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, les Chambres législatives ne peuvent marquer leur accord.

Afin de permettre aux Chambres de notifier au gouvernement qu'elles n'approuvent pas un amendement donné, il vaudrait mieux compléter le projet par une disposition qui prévoit l'obligation pour le gouvernement de communiquer aux Chambres législatives, dans un délai déterminé, tout amendement aux annexes approuvé par une conférence des parties contractantes ⁽³⁾.

⁽²⁾ 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 Mémorandum 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.

⁽³⁾ Si les Chambres législatives n'approuvent pas l'amendement à une annexe, le gouvernement sera obligé de s'opposer à cet amendement au nom de la Belgique.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Conformément à la traduction néerlandaise de la Convention, jointe au projet, les mots "betreffende de toegang" devraient être remplacés par "betreffende toegang" dans le texte néerlandais de l'intitulé du projet.

A la fin de l'intitulé du projet, les mots "et aux annexes, faites à Aarhus le 25 juin 1998" devraient être remplacés par "et aux Annexes I et II, signées à Aarhus le 25 juin 1998".

Ces observations s'appliquent également à l'article 2 du projet.

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.".

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