

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.596/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 juni 2003 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Protocol (bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand) inzake zware metalen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zitting van 1 juli 2003, op 11 juli 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe de Brusselse Hoofdstedelijke Raad te laten instemmen met het Protocol bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand van 1979, inzake zware metalen, ondertekend te Aarhus op 24 juni 1998.

Dit protocol beoogt een beheersing van de emissies van zware metalen, veroorzaakt door antropogene activiteiten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. Artikel 13, leden 1 tot 3, van het voornoemde protocol voorziet in een procedure voor het aanbrengen van wijzigingen in het protocol en in de bijlagen I, II, IV, V en VI. Wijzigingen worden aangenomen op een zitting van het uitvoerend orgaan bij consensus, door de op de zitting aanwezige partijen. De wijzigingen van het protocol en de bijlagen I, II, IV, V en VI kunnen voor een partij pas van kracht worden, nadat die partij de wijziging heeft bekrachtigd, goedgekeurd of aanvaard. Op dit laatste punt wijkt het protocol niet af van de regels die voor het inwerkingtreden van een oorspronkelijk verdrag gelden.

Artikel 13, leden 4 en 5, van hetzelfde protocol voorziet in een bijzondere procedure voor het goedkeuren van wijzigingen van de bijlagen III en VII ⁽¹⁾. Dergelijke wijzigingen worden op dezelfde wijze aangenomen als wijzigingen van het protocol zelf. Partijen die het met de wijziging niet eens zijn, hebben negentig dagen de tijd om te verklaren dat ze er niet door gebonden willen worden. Na het verstrijken van negentig dagen na de datum van de bekendmaking ervan, wordt een wijziging van bijlage III of VII van kracht voor die partijen die geen kennisgeving hebben ingediend dat ze de wijziging niet kunnen goedkeuren, mits niet ten minste 16 partijen een dergelijke kennisgeving hebben ingediend.

⁽¹⁾ Volgens artikel 12 van het protocol dragen de bijlagen III en VII het karakter van een aanbeveling.

Wat de wijziging van de voornoemde bijlagen III en VII betreft, kan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest dus gebonden zijn, zonder dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad met die 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 deze 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, § 2, 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 heeft bijlage III betrekking op de best beschikbare technieken voor de beperking van de emissie van zware metalen en verbindingen daarvan door in bijlage II vermelde categorieën van bronnen, en heeft bijlage VII betrekking op maatregelen inzake productiebeheer. In artikel 13 van het voornoemde protocol worden 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 voornoemd artikel 13, wijzigingen van de bijlagen bij het protocol 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 zitting van het uitvoerend orgaan goedgekeurde wijziging van de bijlagen III en VII binnen een bepaalde termijn aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad mee te delen ⁽⁴⁾.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

3. 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 III en VII bij het Protocol, die met toepassing van artikel 13 van het Protocol aangenomen worden, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, zullen volkomen gevolg hebben."

⁽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.**

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	H. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.596/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

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 16 juin 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux métaux lourds, fait à Aarhus le 24 juin 1998", après avoir examiné l'affaire en sa séance du 1^{er} juillet 2003, a donné le 11 juillet 2003 l'avis suivant :

PORTÉE DU PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de faire approuver par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux métaux lourds, signé à Aarhus le 24 juin 1998.

Ce protocole vise à maîtriser les émissions de métaux lourds imputables aux activités anthropiques.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2. L'article 13, paragraphes 1 à 3, du protocole précité prévoit une procédure visant à amender le protocole et les annexes I, II, IV, V et VI. Les amendements sont adoptés par consensus lors d'une session de l'organe exécutif par les parties présentes à la session. Les amendements au protocole et aux annexes I, II, IV, V et VI ne peuvent entrer en vigueur à l'égard d'une partie qu'après leur ratification, approbation ou acceptation par cette partie. Sur ce dernier point, le protocole ne déroge pas aux règles applicables à l'entrée en vigueur d'une convention originale.

L'article 13, paragraphes 4 et 5, du même protocole prévoit une procédure particulière pour l'approbation des amendements aux annexes III et VII ⁽¹⁾. Ces amendements sont adoptés de la même manière que les amendements au protocole lui-même. Les parties qui désapprouvent l'amendement, disposent d'un délai de nonante jours pour déclarer qu'elles n'entendent pas être liées par celui-ci. A l'expiration d'un délai de nonante jours à compter de la date de sa communication, tout amendement à l'annexe III ou VII prend effet à l'égard des parties qui n'ont pas soumis de notification indiquant qu'elles ne peuvent approuver l'amendement, pour autant que 16 parties au moins n'aient pas soumis cette notification.

⁽¹⁾ **Selon l'article 12 du protocole, les annexes III et VII ont valeur de recommandation.**

En ce qui concerne l'amendement des annexes III et VII précitées, 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, § 2, 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, l'annexe III concerne les meilleures techniques disponibles pour lutter contre les émissions de métaux lourds et de leurs composés provenant des catégories de sources énumérées à l'annexe II, et l'annexe VII porte sur les mesures de gestion des produits. L'article 13 du protocole précité 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.

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'État formulera une proposition de texte à cet effet.

⁽²⁾ **Cass., 19 mars 1981, Arr. Cass., 1980-81, 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 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.**

2.2. Les observations ci-dessus n'enlèvent rien au fait qu'en application de l'article 13 précité, il est possible que les annexes du protocole 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 III et VII approuvé par une session de l'organe exécutif ⁽⁴⁾.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

3. 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 III et VII du Protocole, qui seront adoptés en application de l'article 13 du Protocole, sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet."

⁽⁴⁾ **Si le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale notifie qu'il 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.**

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	D. ALBRECHT,	conseillers d'Etat,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assesseurs de la section de l'égislation,
	J. VELAERS,	
Madame	F. LIEVENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER