

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.440/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 mei 2005 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen, gedaan te Helsinki op 17 maart 1992", heeft op 31 mei 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe, voor wat de federale overheid betreft, instemming te verlenen met het Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen, aangenomen ⁽²⁾ te Helsinki op 17 maart 1992.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

⁽²⁾ In het opschrift en in artikel 1 van het ontwerp wordt de volgende uitdrukking gebruikt: "gedaan te Helsinki op 17 maart 1992". Deze uitdrukking is dubbelzinnig, omdat ze niet duidelijk maakt wat er op 17 maart 1992 is "gedaan". Een verdrag kan op een bepaalde dag "aangenomen" zijn, bijv. door een orgaan van een internationale instelling of door een conferentie van verdragsluitende staten, of kan op een bepaalde dag "ondertekend" zijn, met name door de staten die daardoor partij worden. In beide gevallen wordt onder het verdrag zelf de vermelding "fait à ..., le ..." ("done at ..., on ...") aangebracht. Als later naar een verdrag verwezen wordt, kan echter beter ondubbelzinnig gepreciseerd worden of het verdrag op de aangegeven datum "aangenomen" of "ondertekend" is. Waar een verdrag op een eerste datum "aangenomen" en op een latere datum "ondertekend" is, hetgeen i.h.b. het geval kan zijn met verdragen die in de schoot van een internationale instelling tot stand zijn gekomen, houdt men rekening met de datum waaronder het verdrag bij de betrokken internationale instelling gekend is.

Te dezen blijkt het verdrag te zijn aangenomen op een zitting van "senior advisers" van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, gehouden te Helsinki van 17 tot 18 maart 1992. Op 18 maart 1992 is het verdrag door de staten ondertekend. Bij de Verenigde Naties staat het verdrag bekend onder de datum van 17 maart 1992. Men vervange het woord "gedaan" dan ook door "aangenomen".

Bij artikel 3 van de ontworpen wet wordt een voorbehoud gemaakt i.v.m. de toepassing van de grenswaarden voor bepaalde stoffen ⁽³⁾, als bedoeld in bijlage I, deel 1, bij het verdrag. Het voorbehoud zou tot gevolg hebben dat de bepalingen van het verdrag slechts van toepassing zijn op industriële activiteiten, als de bedoelde stoffen daarbij betrokken zijn of kunnen zijn in een hogere hoeveelheid dan door het verdrag is vereist (zie de definitie van het begrip "gevaarlijke activiteit", in artikel 1, b, van het verdrag). Het voorbehoud beoogt m.a.w., op bepaalde punten, een versoepeling van hetgeen in het verdrag is bepaald.

Het voorbehoud stemt bijna woordelijk overeen met het voorbehoud dat door de Europese Gemeenschap is gemaakt, ter gelegenheid van de goedkeuring van het verdrag (zie artikel 1 van het besluit 98/685/EG van de Raad van 23 maart 1998 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen). Dat voorbehoud is door de Europese Gemeenschap gemaakt, opdat de lidstaten van de Europese Gemeenschap in hun onderlinge betrekkingen verder toepassing zouden blijven maken van de door de Gemeenschap zelf vastgestelde regels (zie bijlage I bij het voornoemde besluit 98/685/EG). In die onderlinge betrekkingen kunnen aldus verder de drempelwaarden voor de betrokken stoffen worden toegepast, die vastgesteld zijn in bijlage I bij richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

3. Bij ordonnantie van 25 april 1996 en bij decreet van 24 maart 2000 hebben respectievelijk het Brusselse Hoofdstedelijk Parlement en het Waalse Parlement hun instemming verleend met het voornoemde verdrag, zonder daarbij een voorbehoud te maken. Het Vlaams Parlement heeft bij decreet van 1 maart 2002 zijn instemming verleend en heeft daarbij hetzelfde voorbehoud geformuleerd als dat in het voorliggende ontwerp.

⁽³⁾ Het gaat om de grenswaarden voor broom, methanol en zuurstof, en voor alle stoffen die gevaarlijk zijn voor het milieu.

ALGEMENE OPMERKING

4. Bij artikel 3 van de ontworpen wet wordt een voorbehoud gemaakt i.v.m. de toepassing van de grenswaarden voor bepaalde stoffen, als bedoeld in bijlage I, deel 1, van het verdrag.

In advies 30.576/3 van 27 februari 2001 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 1 maart 2002 houdende instemming met het verdrag dat ook het voorwerp is van het voorliggende ontwerp, heeft de Raad van State geoordeeld dat er goede redenen waren om in het betrokken decreet een voorbehoud op te nemen. De Raad wees er daarbij op dat het voorbehoud geïnspireerd was door een voorbehoud dat gemaakt was door de Europese Gemeenschap, enerzijds, en dat het ging om een gemengd verdrag, anderzijds ⁽⁴⁾.

Deze conclusie geldt ook voor het voorbehoud bedoeld in artikel 3 van het thans voorliggende ontwerp van wet.

⁽⁴⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 30.576/3 van 27 februari 2001 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 1 maart 2002 houdende instemming met het Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen en met de bijlagen I tot XIII, ondertekend in Helsinki op 17 maart 1992, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2000-01, nr. 771/1, (11), pp. 14-17, nrs. 1-3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.440/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 20 mai 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, faite à Helsinki le 17 mars 1992", a donné le 31 mai 2005 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ⁽¹⁾ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet, en ce qui concerne l'État fédéral, de porter assentiment à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, adoptée ⁽²⁾ à Helsinki le 17 mars 1992.

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

⁽²⁾ Tant l'intitulé que l'article 1^{er} du projet ont recours à la formule suivante: "faite à Helsinki le 17 mars 1992". Dans la mesure où elle ne permet pas de déterminer ce qui a été "fait" le 17 mars 1992, cette formule est ambiguë. Une convention peut avoir été "adoptée" à une date déterminée, par exemple par un organe d'un organisme international ou par une conférence d'États contractants, ou avoir été "signée" à une date déterminée par les États qui y deviennent parties contractantes. Dans les deux cas de figure, la mention "faite à ..., le ..." ("done at ..., on ...") est apposée au bas de la convention proprement dite. Dans les références ultérieures à une convention, mieux vaut toutefois préciser sans équivoque si la convention a été "adoptée" ou "signée" à la date indiquée. Pour une convention "adoptée" à une première date et "signée" à une date ultérieure, comme cela peut en particulier se produire pour les conventions élaborées au sein d'un organisme international, on tient compte de la date par référence à laquelle la convention y est connue. En l'occurrence, la convention a été adoptée lors d'une séance des "conseillers des gouvernements" de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, qui a eu lieu les 17 et 18 mars 1992 à Helsinki. Les États ont signé la convention le 18 mars 1992. Aux Nations Unies, c'est par référence à la date du 17 mars 1992 que cette convention est connue. On remplacera dès lors le terme "faite" par le terme "adoptée".

L'article 3 de la loi en projet énonce une réserve en ce qui concerne l'application des valeurs limites pour certaines substances ⁽³⁾ visées à l'annexe I, partie 1, de la convention. Il en résulterait que les dispositions de la convention ne trouveraient à s'appliquer aux activités industrielles que si les substances en question y sont présentes ou sont susceptibles de l'être dans une quantité supérieure aux exigences de la convention (voir la définition de la notion d'"activité dangereuse", inscrite à l'article 1^{er}, b, de la convention). En d'autres termes, la réserve a pour objet d'assouplir, sur certains points, les dispositions de la convention.

La réserve précitée correspond quasi littéralement à celle qui a été émise par la Communauté européenne à l'occasion de l'approbation de la convention (voir l'article 1^{er} de la décision 98/685/CE du Conseil du 23 mars 1998 concernant la conclusion de la convention sur les effets transfrontières des accidents industriels). La Communauté européenne a formulé cette réserve dans le but de permettre à ses États membres de continuer à appliquer, dans leurs relations mutuelles, les normes que la Communauté a elle-même établies (voir l'annexe I de la décision précitée 98/685/CE). De ce fait, les quantités limites pour les substances en question par l'annexe I de la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, peuvent continuer à être appliqués dans le cadre des relations précitées.

3. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement wallon ont, respectivement par ordonnance du 25 avril 1996 et par décret du 24 mars 2000, donné leur assentiment à la convention précitée, sans formuler la moindre réserve à cette occasion. Le Parlement flamand a donné son assentiment par décret du 1^{er} mars 2002 en émettant une réserve identique à celle inscrite dans le projet à l'examen.

⁽³⁾ Il s'agit des valeurs limites applicables au brome, au méthanol et à l'oxygène, ainsi qu'à l'ensemble des substances qui présentent un danger pour l'environnement.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. L'article 3 de la loi en projet formule une réserve en ce qui concerne l'application des valeurs limites applicables à certaines substances visées dans l'annexe I, partie 1, de la convention.

En son avis 30.576/3 du 27 février 2001 relatif au projet qui a abouti au décret de la Région flamande du 1^{er} mars 2002 portant assentiment à la convention précitée, qui fait également l'objet du projet à l'examen, le Conseil d'État a estimé qu'il se justifiait d'inscrire une réserve dans le décret en question. Le Conseil a en outre indiqué, d'une part, que cette réserve s'inspirait de celle émise par la Communauté européenne et, d'autre part, qu'il s'agissait d'un traité mixte ⁽⁴⁾.

La même conclusion s'applique à la réserve faite à l'article 3 du projet de loi à l'examen.

⁽⁴⁾ C.E., sect. législ., avis 30.576/3 du 27 février 2001 sur le projet qui a abouti au décret du 1^{er} mars 2002 "houdende instemming met het Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen en met de bijlagen I tot XIII, ondertekend in Helsinki op 17 maart 1992", *Doc. parl.*, Parl. fl., 2000-01, n° 771/1, (11), pp. 14-17, n°s 1-3.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT