

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.613/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 december 2005 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie en Waterbeleid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met de Conventie van Stockholm inzake persistente organische pollutanten met bijlagen, ondertekend in Stockholm op 22 mei 2001", heeft op 27 december 2005 het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.613/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Environnement, de l'Energie et de la Politique de l'Eau, le 20 décembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm, le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses Annexes", a donné le 27 décembre 2005 l'avis suivant:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te laten instemmen met de Conventie van Stockholm inzake persistente organische pollutanten.

VORMVEREISTEN

2. 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 het sociale leven.

Gelet op het gegeven dat de goed te keuren conventie zulk een weerslag heeft, diende het voorliggende voorontwerp van ordonnantie om 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, afdeling wetgeving, bezorgde dossier blijkt dat zulks is gebeurd, wat dient te worden verholpen.

3. Volgens de adviesaanvraag is het ontwerp om advies voorgelegd aan de Raad voor het Leefmilieu, wat verplicht is op grond van artikel 4, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 maart 1990 houdende de regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Raad voor het Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

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

Opschrift

4. In het opschrift dienen de woorden "met bijlagen" te worden geschrapt, nu de bijlagen krachtens artikel 22 van de conventie daarvan integraal deel uitmaken. Bovendien schrappen men in de Nederlandse tekst van het opschrift de woorden "van Stockholm".

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van artikel 1 (dat artikel 2 wordt - zie opmerking nr. 6).

Indieningsbesluit en bekrachtigingsformule

5. Aan het ontwerp dient een indieningsbesluit te worden toegevoegd, terwijl de bekrachtigingsformule voorbarig is en derhalve dient te vervallen.

Dispositief

6. Aan het ontwerp dient een artikel 1 te worden toegevoegd, luidend:

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

7. In artikel 2 van het ontwerp (dat artikel 3 wordt) wordt bepaald dat de wijzigingen van de bijlagen van de conventie of de aanvulling met bijlagen, die met toepassing van artikel 22 van de conventie worden aangenomen, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, volkomen gevolg zullen hebben.

Artikel 22 van de conventie voorziet in bijzondere procedures voor het goedkeuren van aanvullende bijlagen of van wijzigingen van de bijlagen bij de conventie.

Aanvullende bijlagen of wijzigingen van de bijlagen A, B of C ² worden aangenomen tijdens een Vergadering van de Conferentie van de Partijen. Deze aanvullingen en wijzigingen worden van kracht ten aanzien van alle partijen een jaar na de datum van mededeling door de depositaris van de aanneming van de betrokken aanvulling of wijziging, behalve ten aanzien van de partijen die tijdens de termijn van een jaar een voorbehoud hebben gemaakt overeenkomstig het bepaalde in artikel 22, lid 3, b, van de conventie.

Wijzigingen van de bijlagen D, E of F worden bij consensus aangenomen tijdens een Vergadering van de Conferentie van de Partijen. De betrokken wijzigingen treden in werking voor alle partijen op een in het besluit vast te stellen datum.

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

Er kan worden aangenomen dat het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest onder bepaalde voorwaarden vooraf zijn instemming met een verdrag, of met een wijziging of aanvulling ervan, kan verlenen ³. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, § 3, van de Grondwet, is wel vereist dat het Parlement weet binnen welke grenzen ze wordt verleend ⁴.

²Er lijkt niet te zijn geopteerd voor de mogelijkheid geboden door artikel 25, lid 4, van de conventie.

³Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-81, nr. 417; Cass., 2 mei 2002, *Pas.*, 2002, nr. 265.

⁴Zie inzonderheid advies 37.900/VR van 25 januari 2005 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie 'INTELSAT', aangenomen te Washington op 17 november 2000" (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 3-1259/1) en advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV van 15 februari 2005 over

In het onderhavige geval wordt in de conventie aangegeven waarop de voorafgaande instemming kan slaan, vertonen de bijlagen een technisch karakter, wordt bepaald dat elke nieuwe bijlage uitsluitend betrekking kan hebben op procedurevraagstukken of op vraagstukken met een wetenschappelijk, technisch of administratief karakter, en worden de procedureregels vastgesteld volgens welke de aanvullingen of de wijzigingen tot stand kunnen komen. Het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest kan in die omstandigheden worden uitgenodigd om vooraf zijn instemming te verlenen met de latere wijzigingen of aanvullingen.

Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van het genoemde artikel 22, aanvullende bijlagen of wijzigingen van de bijlagen bij de conventie aangenomen kunnen worden waarmee het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest het eventueel niet eens is.

Om het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de mogelijkheid te bieden om aan de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest duidelijk te maken dat het niet eens is met een bepaalde wijziging of aanvulling, zou het ontwerp best worden aangevuld met een bepaling waarin wordt voorzien in de verplichting voor de Regering om elke door het uitvoerend orgaan goedgekeurde wijziging van de bijlagen of aanvulling met bijlagen binnen een bepaalde termijn aan het Parlement mee te delen ⁵.

8. Bij de artikelaanduiding is het gebruikelijk dat de artikelen die volgen op artikel 1 worden aangeduid met "Art.".

onder meer een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.978/AV) (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 3-1091/1).

⁵Indien het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zijn afkeuring van de wijziging van een bijlage of de aanvulling met een bijlage tot uiting brengt, zal de Regering verplicht zijn om zich namens het gewest tegen de betrokken wijziging of aanvulling te verzetten.

.../...

Afkondigingsformule

9. Het is voorbarig om in het ontwerp een formule betreffende de afkondiging van de ontworpen ordonnantie op te nemen. De volzin "Kondigen deze ordonnantie af, bevelen dat het in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt" *in fine* van het ontwerp moet derhalve worden weggelaten.

.-----

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis vise à permettre au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale de donner son assentiment à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.

FORMALITÉS

2. 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 tenu de solliciter l'avis de ce Conseil notamment sur les avant-projets d'ordonnance ayant une incidence sur la vie économique et sociale.

Puisque tel est le cas de la convention 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'État, section de législation, n'indique qu'il en a été ainsi. Il faudra y remédier.

3. Selon la demande d'avis, le projet a été soumis à l'avis du Conseil de l'Environnement, qui est requis en vertu de l'article 4, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 réglant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Intitulé

4. Dans l'intitulé, on supprimera les mots "ainsi qu'à ses annexes", dès lors qu'en vertu de l'article 22 de la convention les annexes en font partie intégrante, et, dans le texte néerlandais de l'intitulé, il y a lieu d'omettre les mots "van Stockholm".

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

La même observation peut être formulée à l'égard de l'article 1^{er} (qui devient l'article 2 - voir observation n° 6).

Arrêté de présentation et formule de sanction

5. Il y a lieu de compléter le projet par un arrêté de présentation et de supprimer la formule de sanction, qui est prématurée.

Dispositif

6. On complètera le projet par un article 1^{er}, rédigé comme suit:

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

7. L'article 2 (qui devient l'article 3) du projet dispose que les amendements aux annexes de la convention ou l'ajout d'annexes, qui seront adoptées en application de l'article 22 de la convention sans que la Belgique ne s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet.

L'article 22 de la convention prévoit des procédures particulières pour l'approbation d'annexes supplémentaires à la convention ou d'amendements aux annexes existantes.

Les annexes supplémentaires ou les amendements aux annexes A, B ou C ² sont adoptés lors d'une réunion de la Conférence des Parties. Ces suppléments et amendements entrent en vigueur à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de communication par le dépositaire de l'adoption de l'annexe supplémentaire ou de l'amendement concerné à l'égard de toutes les parties sauf à l'égard de celles qui, dans ce

²Il semble que l'on ait renoncé à la faculté offerte par l'article 25, paragraphe 4, de la convention.

délai d'un an, ont formulé une réserve conformément à la disposition de l'article 22, paragraphe 3, b, de la convention.

Les amendements aux annexes D, E ou F sont adoptés par consensus lors d'une réunion de la Conférence des Parties. Ces amendements entrent en vigueur pour toutes les parties à une date à préciser dans la décision.

En ce qui concerne les annexes supplémentaires ou amendées, la Région de Bruxelles-Capitale peut donc se trouver liée sans que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ait donné son assentiment à ces annexes supplémentaires ou amendées. Cette procédure revient à demander au Parlement de donner son assentiment préalable à d'éventuelles annexes supplémentaires ultérieures ou à des amendements ultérieurs aux annexes existantes.

Il peut être admis que, dans certaines conditions, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut donner son assentiment préalable à un traité ou à un amendement ou supplément à celui-ci ³. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 3, de la Constitution, il faut néanmoins que le Parlement connaisse les limites dans lesquelles il est donné ⁴.

En l'occurrence, la convention indique sur quoi peut porter l'assentiment préalable, les annexes sont de nature technique, il est stipulé que chaque nouvelle annexe ne peut avoir trait qu'à des questions de procédure ou à des questions à caractère scientifique, technique ou administratif et la convention fixe les règles de procédure pour

³Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, 779; Cass., 2 mai 2002, *Pas.*, 2002, n° 265.

⁴Voir notamment l'avis 37.900/VR du 25 janvier 2005 sur un avant-projet de loi "portant assentiment aux Amendements à l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, 'INTELSAT', adoptés à Washington le 17 novembre 2000" (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1259/1) et l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG du 15 février 2005 sur, entre autres, un avant-projet de loi "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1).

l'adoption d'annexes supplémentaires ou d'amendements. Dans ces circonstances, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut être invité à donner son assentiment préalable aux amendements ou annexes supplémentaires ultérieurs.

Cela n'empêche pas qu'en application de l'article 22 précité, des annexes supplémentaires ou des amendements aux annexes de la convention puissent être adoptés avec lesquels le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale serait éventuellement en désaccord.

Afin de permettre au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale d'informer le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de son désaccord concernant des annexes supplémentaires ou des amendements déterminés, il serait préférable de compléter le projet par une disposition imposant au Gouvernement de communiquer dans un certain délai au Parlement tout amendement ou annexe supplémentaire qu'il approuve ⁵.

8. Il est d'usage de désigner les articles suivant l'article 1^{er} par la mention "Art.".

Formule de promulgation

9. Il est prématuré de faire figurer dans le projet une formule relative à la promulgation de l'ordonnance en projet. La phrase "Promulguons la présente ordonnance, ordonnons qu'elle soit publiée au Moniteur belge", doit dès lors être omise à la fin du projet.

⁵Si le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale exprime son désaccord sur l'amendement d'une annexe ou sur l'annexe supplémentaire, le Gouvernement devra s'opposer à l'amendement ou supplément en cause au nom de la Région.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

J. BAERT,

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'État, président,

J. SMETS,
W. VAN VAERENBERGH,

staatsraden,
conseillers d'État,

A. SPRUYT,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A. -M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

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

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

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. J. SMETS.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. -M. GOOSSENS

J. BAERT