KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.080/3
VAN 7 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 4 februari 2008 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, met de bijlagen 1 en 2, en met de aanhangsels I, II, III, IV en V, gedaan te Straatsburg op 9 september 1996", heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

"- Met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag dient dit Verdrag geratificeerd te worden door alle ondertekenende Staten. De ratificatie door België is de enige nog ontbrekende. De andere ondertekenende Staten die reeds geratificeerd hebben (Frankrijk, Luxemburg, Duitsland, Nederland en Zwitserland) dringen erop aan dat de Belgische procedure zo spoedig mogelijk afgerond zou worden. België heeft er zich, tijdens internationale vergaderingen, reeds toe verbonden alles in het werk te zullen stellen opdat de ratificatieprocedure bij het begin van de lente 2008 beëindigd zou zijn.

- Het Verdrag voert het principe "de verbruiker betaalt" in. Elk uitstel met betrekking tot de inwerkingtreding van het Verdrag heeft tot gevolg dat de bevoegde overheden bepaalde financiële lasten voor de verwijdering van afvalstoffen dienen te blijven dragen. Vooral in Nederland en Duitsland wordt dit financiële element als argument gebruikt en wordt elke vertraging als onaanvaardbaar beschouwd. (Voor Nederland en Duitsland gaat het om een last ten belope van 300.000 euro per maand).

- Verschillende instellingen, die op internationaal vlak betrokken zijn bij de bescherming van het leefmilieu zijn erg bezorgd. Immers, om verschillende redenen zou de continuïteit van de verwijderingssystemen voor olie- en vethoudend afval die reeds operationeel zijn in Duitsland, Zwitserland en Nederland in gevaar kunnen komen, indien de inwerkingtreding van het Verdrag onzeker zou blijven. Een dergelijk risico werd herhaalde malen formeel gesignaleerd door de autoriteiten van voormelde Staten".

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [1], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

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

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het verlenen van instemming met het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, ondertekend te Straatsburg op 9 september 1996, alsmede met zijn bijlagen en aanhangsels. Naast in de eigenlijke instemming met het genoemde verdrag wordt ook voorzien in een voorafgaande instemming met wijzigingen aan de bijlagen erbij.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het opschrift en artikel 2, eerste lid, van het ontwerp vermelden, buiten het genoemde verdrag zelf, de bijlagen 1 en 2 erbij en de aanhangsels I, II, III, IV en V. In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp wordt enkel gewag gemaakt van de bijlagen [2].

Teneinde onduidelijkheid - en bijgevolg rechtsonzekerheid - te vermijden, dient terzake naar uniformiteit te worden gestreefd.

5.1. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de wijzigingen van de bijlagen bij het Verdrag die met toepassing van artikel 19 worden aangenomen zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, volkomen gevolg zullen hebben.

Al dient krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet ook met wijzigingen aan een verdrag te worden ingestemd door het Parlement, bestaat er geen beletsel tegen dat deze instemming, onder bepaalde voorwaarden, vooraf zou worden gegeven [3]. Wat dit laatste betreft, kan worden verwezen naar advies 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005 [4], waarin de

---

(2) Uit artikel 3, lid 3, van het verdrag kan worden afgeleid dat de aanhangsels deel uitmaken van bijlage 2.

(3) Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen: D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, "Wijziging zkt. instemming", *T.v.W.*, 2007, 3 - 27.

(4) Advies over 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", *Parl. St.*, Senaat, 2004-05, nr. 1091/1.

Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, het volgende heeft opgemerkt:

> "Zowel het Hof van Cassatie [5] als de afdeling wetgeving van de Raad van State [6] aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen [7] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen".

Te dezen wordt het voorwerp van de voorafgaande instemming duidelijk genoeg aangegeven en wordt bij artikel 2, tweede lid, uitdrukkelijk met de toekomstige wijzigingen ingestemd.

5.2. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van de genoemde bepalingen, wijzigingen in de bijlagen bij het verdrag kunnen worden aangenomen waarmee het Parlement niet kan instemmen.

---

(5) *Voetnoot 35 uit het geciteerde advies*: Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

(6) *Voetnoot 36 uit het geciteerde advies*: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 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, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl. St.*, W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

(7) *Voetnoot 37 uit het geciteerde advies*: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

Om het Parlement de mogelijkheid te bieden ervan kennis te geven dat het niet instemt met een bepaalde wijziging (en dat het dus met betrekking tot die wijziging terugkomt op zijn voorafgaande instemming [8]), verdient het aanbeveling om het ontwerp aan te vullen met een bepaling die voorziet in de verplichting om elke wijziging van de bijlagen binnen een werkzame termijn aan het Parlement mee te delen.

6. Een andere vraag die moet worden onderzocht, betreft de bekendmaking van de wijzigingen die volgens de zo-even onderzochte procedure zouden worden aangebracht in de bijlagen bij het verdrag.

De voorafgaande instemming met zulke wijzigingen houdt geen afwijking in van de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, om die wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht uitwerking kunnen hebben.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en de verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad [9].

---

(8) In dat geval zal de bij artikel 19, lid 5, van het verdrag bedoelde mededeling moeten worden gedaan.

(9) Cass., 11 december 1953, *Arr. Verbr.*, 1954, 252; Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-81, 808 en *J.T.*, 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het verdrag zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt [10].

Bijgevolg moeten de bepalingen van latere wijzigingen aan de bijlagen van het verdrag in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

---

(10) Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge adminstratif", *A.P.T.*, 1998, 95).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.080/3
DU 7 FÉVRIER 2008

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 4 février 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, aux Annexes 1 et 2, et aux Appendices I, II, III, IV et V, faits à Strasbourg le 9 septembre 1996", a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit:

"- Met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag dient dit Verdrag geratificeerd te worden door alle ondertekenende Staten. De ratificatie door België is de enige nog ontbrekende. De andere ondertekenende Staten die reeds geratificeerd hebben (Frankrijk, Luxemburg, Duitsland, Nederland en Zwitserland) dringen erop aan dat de Belgische procedure zo spoedig mogelijk afgerond zou worden. België heeft er zich, tijdens internationale vergaderingen, reeds toe verbonden alles in het werk te zullen stellen opdat de ratificatieprocedure bij het begin van de lente 2008 beëindigd zou zijn.

- Het Verdrag voert het principe "de verbruiker betaalt" in. Elk uitstel met betrekking tot de inwerkingtreding van het Verdrag heeft tot gevolg dat de bevoegde overheden bepaalde financiële lasten voor de verwijdering van afvalstoffen dienen te blijven dragen. Vooral in Nederland en Duitsland wordt dit financiële element als argument gebruikt en wordt elke vertraging als onaanvaardbaar beschouwd. (Voor Nederland en Duitsland gaat het om een last ten belope van 300.000 euro per maand).

- Verschillende instellingen, die op internationaal vlak betrokken zijn bij de bescherming van het leefmilieu zijn erg bezorgd. Immers, om verschillende redenen zou de continuïteit van de verwijderingssystemen voor olie- en vethoudend afval die reeds operationeel zijn in Duitsland, Zwitserland en Nederland in gevaar kunnen komen, indien de inwerkingtreding van het Verdrag onzeker zou blijven. Een dergelijk risico werd herhaalde malen formeel gesignaleerd door de autoriteiten van voormelde Staten".

*

* *

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

---

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

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, signée à Strasbourg, le 9 septembre 1996, ainsi qu'à ses annexes et appendices. Outre l'assentiment à la convention précitée proprement dite, l'avant-projet prévoit également un assentiment préalable aux amendements aux annexes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Outre la Convention proprement dite, l'intitulé et l'article 2, alinéa 1er, du projet mentionnent ses annexes 1 et 2 et les appendices I, II, III, IV et V. L'article 2, alinéa 2, du projet se borne à faire mention des annexes [2].

Pour éviter toute équivoque - et l'insécurité juridique qui en résulte - il faut veiller en l'espèce à l'uniformité.

5.1. L'article 2, alinéa 2, du projet dispose que les amendements aux annexes de la Convention qui seront adoptés en application de l'article 19 sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet.

Bien qu'il résulte de l'article 167, § 3, de la Constitution que le Parlement doit également donner son assentiment aux modifications apportées à un traité, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement [3]. À cet égard, on peut faire référence à l'avis 37.954/AG-37.970/AG-37.977/AG-37.978/AG

---

(2) Il peut être déduit de l'article 3, alinéa 3, de la Convention que les appendices font partie de l'annexe 2.

(3) Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées à un traité: D. VAN EECKHOUTTE et T. LOOSE, "Wijziging zkt. instemming", *T.v.W.*, 2007, 3-27.

du 15 février 2005 [4], dans lequel le Conseil d'État, section de législation, siégeant en assemblée générale, a observé ce qui suit:

> "Tant la Cour de cassation [5] que la section de législation du Conseil d'État [6] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies: il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements [7] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements".

En l'occurrence, l'objet de l'assentiment préalable est suffisamment précisé et l'article 2, alinéa 2, donne expressément assentiment aux amendements futurs.

5.2. Les observations ci-dessus n'enlèvent rien au fait qu'en application des dispositions précitées, il est possible que les annexes de la convention fassent l'objet d'amendements sur lesquels le Parlement ne peut marquer son accord.

---

(4) Avis sur, notamment, 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", *Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n/1091/1.

(5) *Note infrapaginale 35 de l'avis cité*: Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n/ 417; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n/ C.99.0518.N.

(6) *Note infrapaginale 36 de l'avis cité:* Voir notamment C.E., section de législation, avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 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 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n/ 2-1235/1, p. 48); avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm, le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc., C.R.W.*, 2003/2004, n/ 575/1, p. 10); avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n/ 957/1).

(7) *Note infrapaginale 37 de l'avis cité*: Voir notamment les avis cités à la note précédente.

Pour que le Parlement soit en mesure de faire savoir qu'il refuse son assentiment à un amendement déterminé (revenant par conséquent, en ce qui concerne cet amendement [8] sur son assentiment préalable) il est recommandé d'ajouter au projet une disposition imposant de communiquer au Parlement dans un délai utile tout amendement aux annexes.

6. Il faut également se pencher sur la question de la publication des amendements qui seraient apportés aux annexes de la convention conformément à la procédure examinée ci-dessus.

L'assentiment préalable à de tels amendements n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au Moniteur belge pour qu'ils puissent produire leurs effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires.

L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge [9].

---

(8) Dans cette hypothèse, il faudra procéder à la notification visée à l'article 19, alinéa 5, de la convention.

(9) Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.L.M.B.*, 1994, p. 218 et *J.T.* 1982, 565, note J. Verhoeven.

Ce n'est que si la convention avait elle-même déterminé le mode de publication de ces amendements que l'absence de publication au Moniteur belge ne susciterait pas d'objection [10].

Par conséquent, il s'impose de publier au Moniteur belge les dispositions modificatives ultérieures aux annexes de la convention.

---

(10) Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. HAUBERT et C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge administratif", *A.P.T.*, 1998, p. 95).

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	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. J. SMETS.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES J. SMETS