

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.111/3
VAN 28 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 februari 2008 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 het Protocol van het Verdrag van 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak van het publiek bij de besluitvorming en toegang tot de rechtspraak inzake milieuaangelegenheden, betreffende de registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigde stoffen, ondertekend te Kiev op 21 mei 2003", heeft 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe het Brusselse Hoofdstedelijk Parlement te laten instemmen met het Protocol bij het Verdrag van 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, gedaan te Kiev op 21 mei 2003. Naast in de eigenlijke instemming met het genoemde protocol wordt ook voorzien in een voorafgaande instemming met wijzigingen van en toevoegingen aan de bijlagen erbij.

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 6, §§ 1 en 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, moet de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het advies van die Raad inwinnen onder meer over de voorontwerpen van ordonnantie met betrekking tot aangelegenheden die onder de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest vallen en een weerslag hebben op het economisch en sociaal leven ⁽²⁾.

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

⁽²⁾ Uit de parlementaire voorbereiding van deze ordonnantie blijkt dat de raadpleging van de raad een verplichting uitmaakt in hoofde van de Regering (*Parl. St.*, Br. H. R., 1993-1994, nr. A-191/2, p. 4).

Het voorliggende ontwerp heeft ontegensprekelijk een weerslag op het economisch en sociaal leven.

Uit de stukken die zijn gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt niet dat het advies van de genoemde raad werd ingewonnen, wat dient te worden verholpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

4. Bij het indieningsbesluit ontbreekt de indieningsformule. Het besluit dient dan ook te worden aangevuld met de formule waarbij de Minister van Leefmilieu ermee wordt belast het ontwerp van ordonnantie in te dienen bij het Brusselse Hoofdstedelijk Parlement.

Artikel 2

5.1. Luidens artikel 2, tweede lid, van het ontwerp hebben de wijzigingen van de bijlagen bij het protocol of de toevoeging van bijlagen, die met toepassing van artikel 20 van het protocol worden aangenomen, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, volkomen gevolg.

Artikel 2, derde lid, bepaalt dat elke wijziging van een bijlage of elke toevoeging van een bijlage, aangenomen met toepassing van artikel 20 van het protocol, aan "de Brusselse Hoofdstedelijke Raad" wordt meegedeeld binnen drie maanden na de aanneming ervan.

5.2. Het is niet duidelijk waarom in artikel 2, tweede en derde lid, van het ontwerp ook gewag wordt gemaakt van "toevoeging van bijlagen" nu daarvan in artikel 20 van het protocol als zodanig geen melding wordt gemaakt.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"On pourrait en effet considérer que l'ajout d'annexe est un amendement au protocole. Cependant, dans un souci de lisibilité de la législation et de sécurité juridique, le gouvernement a estimé préférable d'établir une procédure commune et unique à toutes les annexes (il s'agit principalement de données techniques plus susceptibles d'être modifiées ou complétées que le corps-même du protocole), plutôt qu'établir deux procédures différentes, une pour les modifications d'annexes et une autre pour l'ajout d'une annexe."

Uit het antwoord van de gemachtigde dient te worden afgeleid dat de Regering ervoor opteert om een toevoeging van een bijlage aan te nemen volgens de procedure van de wijziging van bijlagen, zoals bepaald in artikel 20, leden 8 en 9, van het protocol.

Wat dat punt betreft, dient te worden opgemerkt dat in artikel 20, leden 8 en 9, van het protocol geen gewag wordt gemaakt van "toevoeging van bijlagen" en dat een dergelijke toevoeging dan ook dient te worden aangenomen zoals een wijziging van het protocol ⁽³⁾. Dat betekent dat, overeenkomstig artikel 20, lid 7, van het protocol een uitdrukkelijk optreden van de betrokken staat is vereist om zulk een toevoeging in werking te laten treden, en dat bijgevolg geen beroep kan worden gedaan op de procedure van de stilzwijgende aanvaarding.

5.3. Uit het voorgaande volgt dat in artikel 2, tweede en derde lid, van het ontwerp respectievelijk de woorden "of de toevoeging van bijlagen" en "of elke toevoeging van een bijlage" dienen te worden weggelaten.

6. Artikel 2, tweede en derde lid, van het ontwerp doet ook de vraag rijzen naar de bekendmaking van de wijzigingen die met toepassing van de procedure van artikel 20, leden 8 en 9, van het protocol zouden worden aangebracht in de bijlagen bij het protocol.

⁽³⁾ Nu een bijlage steeds in samenhang dient te worden gelezen met een bepaling in het dispositief, veronderstelt een nieuwe bijlage een wijziging van de tekst van het protocol zelf.

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 ⁽⁴⁾.

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het protocol zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt ⁽⁵⁾.

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

7. In het derde lid van artikel 2 dienen de woorden "de Brusselse Hoofdstedelijke Raad" vervangen te worden door "het Brusselse Hoofdstedelijk Parlement".

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ 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 administratif", *A.P.T.*, 1998, 95).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor 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

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.111/3
DU 28 FÉVRIER 2008

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, chargée de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'Eau, le 12 février 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Protocole à la Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du Public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, portant sur les registres des rejets et transferts de polluants, fait à Kiev, le 21 mai 2003", a donné 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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique⁽¹⁾ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend donner l'assentiment du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale au Protocole à la Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, portant sur les registres des rejets et transferts de polluants, fait à Kiev, le 21 mai 2003. Outre l'assentiment proprement dit au protocole précité, il est également prévu de donner assentiment préalable aux amendements et ajouts aux annexes.

FORMALITÉS

3. Selon l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit recueillir l'avis de ce Conseil, notamment, sur les avant-projets d'ordonnance portant sur des matières relevant de la

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

compétence de la Région de Bruxelles-Capitale et ayant une incidence sur sa vie économique et sociale ⁽²⁾.

Le projet examiné a incontestablement une incidence sur la vie économique et sociale.

Il ne ressort pas des pièces jointes à la demande d'avis que l'avis du conseil précité a été recueilli, ce à quoi il convient de remédier.

EXAMEN DU TEXTE

Arrêté de présentation

4. La formule de présentation fait défaut dans l'arrêté de présentation. En conséquence, on complétera l'arrêté par la formule chargeant le Ministre de l'Environnement de déposer le projet d'ordonnance devant le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 2

5.1. Selon l'article 2, alinéa 2, du projet, les amendements aux annexes du protocole ou l'ajout d'annexes, qui sont adoptés en application de l'article 20 du protocole sans que la Belgique ne s'oppose à leur adoption, sortent leur plein et entier effet.

L'article 2, alinéa 3, dispose que tout amendement à une annexe ou ajout d'annexe, adopté en application de l'article 20 du protocole, est communiqué au "Conseil régional bruxellois" dans les trois mois qui suivent son adoption.

⁽²⁾ Il ressort des travaux préparatoires de cette ordonnance que le Gouvernement a l'obligation de consulter le conseil (*Doc. parl.*, C.R.B.C., 1993-1994, n/ A-191/2, p. 4).

5.2. On n'aperçoit pas pourquoi l'article 2, alinéas 2 et 3, du projet fait aussi mention de l'"ajout d'annexes" alors que, comme tel, l'article 20 du protocole n'en fait pas état.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit:

"On pourrait en effet considérer que l'ajout d'annexe est un amendement au protocole. Cependant, dans un souci de lisibilité de la législation et de sécurité juridique, le gouvernement a estimé préférable d'établir une procédure commune et unique à toutes les annexes (il s'agit principalement de données techniques plus susceptibles d'être modifiées ou complétées que le corps-même du protocole), plutôt qu'établir deux procédures différentes, une pour les modifications d'annexes et une autre pour l'ajout d'une annexe."

Il se déduit de la réponse du délégué que le Gouvernement choisit d'adopter l'ajout d'une annexe selon la procédure d'amendement d'annexes, prévue à l'article 20, paragraphes 8 et 9, du protocole.

On observera sur ce point que l'article 20, paragraphes 8 et 9, du protocole ne mentionne pas l'"ajout d'annexes" et que pareil ajout doit, dès lors, être adopté au titre d'amendement au protocole⁽³⁾. Cela signifie qu'il faut, conformément à l'article 20, paragraphe 7, du protocole, l'intervention expresse de l'État concerné pour permettre l'entrée en vigueur d'un tel ajout, et que l'on ne peut, par conséquent, avoir recours à la procédure de l'acceptation tacite.

5.3. Il résulte de ce qui précède que les mots "ou l'ajout d'annexes" et "ou ajout d'annexe", devront être respectivement omis des alinéas 2 et 3 de l'article 2.

6. Par ailleurs, l'article 2, alinéas 2 et 3, du projet soulève la question de la publication des amendements qui seraient apportés aux annexes du protocole en application de la procédure visée à l'article 20, paragraphes 8 et 9, du protocole.

⁽³⁾ Dès lors qu'une annexe doit toujours être lue en combinaison avec une disposition du dispositif, une nouvelle annexe suppose un amendement au texte du protocole lui-même.

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⁽⁴⁾.

Ce n'est que si le protocole avait lui-même déterminé le mode de publication de ces amendements que l'absence de publication au Moniteur belge ne susciterait pas d'objection⁽⁵⁾.

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

7. Dans le troisième alinéa de l'article 2, on remplacera les mots "Conseil régional bruxellois" par les mots "Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale".

⁽⁴⁾ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, 565, note J. VERHOEVEN.

⁽⁵⁾ 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,
	H. COUSY,	assesseur 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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS