RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.596/1
van 10 maart 2014

avis 55.596/1
du 10 mars 2014

over

sur

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de wijziging van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, aangenomen te Doha op 8 december 2012'

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'amendement au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté à Doha le 8 décembre 2012'

Op 3 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de wijziging van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, aangenomen te Doha op 8 december 2012'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 maart 2014.

*

Le 3 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'amendement au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté à Doha le 8 décembre 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 6 mars 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mars 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

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

> "L'urgence est motivée par la prochaine dissolution du Parlement préalablement aux élections législatives. La Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale sont déjà bien avancées dans la ratification de ce traité mixte et peuvent en assurer la finalisation au mois d'avril. Dans le contexte européen, chaque Etat membre déposera son instrument de ratification auprès du Dépositaire de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques simultanément avec celui de l'Union européenne (décision du Conseil), ce qui signifie que le retard pris par un seul Etat membre individuellement peut bloquer la ratification européenne dans son ensemble."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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.

*

## STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe het federale Parlement te laten instemmen met de 'wijziging van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering', aangenomen te Doha op 8 december 2012.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. In het advies 54.273/VR over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met de wijziging van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, aangenomen te Doha op 8 december 2012', heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, onder meer het volgende opgemerkt:

> "3.4. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden aan de Vlaamse Regering te bekwamer tijd kenbaar te maken dat ze een bepaalde wijziging van de Bijlage niet goedkeurt, moet het ontwerp nog worden aangevuld met een bepaling waarbij de Regering ertoe wordt verplicht om binnen een vastgestelde termijn aan het Vlaams

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

Parlement de wijzigingen mee te delen van de Bijlagen waartoe zal worden beslist conform artikel 3, eerste lid *quater* van het Protocol van Kyoto.[2]

4. De voorafgaande instemming met de wijzigingen van de Bijlage B bij het Protocol van Kyoto houdt geen afwijking in van de verplichting, zoals die blijkt 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 in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking hebben in het interne recht.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en 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*.[3]

Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het Protocol van Kyoto of het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering zelf de vorm hadden bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt[4] of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien, wat niet het geval is.[5]"

Die opmerkingen dienen ook op het voorliggende ontwerp te worden betrokken.

*

[2] *Voetnoot 7 uit het geciteerde advies*: "Daartoe kan inspiratie worden gevonden in het mechanisme van voorwaardelijke, voorafgaande instemming waarin voorzien wordt in het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, op 26 april 2013 advies 53.059/VR/3 heeft gegeven."

[3] *Voetnoot 8 uit het geciteerde advies*: "Cass. 11 december 1953, Arr.Verbr. 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, Arr. Cass. 1980-81, 808 en JT 1982, 565, noot J. VERHOEVEN."

[4] *Voetnoot 9 uit het geciteerde advies*: "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', APT 1998, 95)."

[5] *Voetnoot 10 uit het geciteerde advies*: "Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bijlagen bij een verdrag aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, n.v. Heli Service Belgium."

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

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

> « L'urgence est motivée par la prochaine dissolution du Parlement préalablement aux élections législatives. La Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale sont déjà bien avancées dans la ratification de ce traité mixte et peuvent en assurer la finalisation au mois d'avril. Dans le contexte européen, chaque Etat membre déposera son instrument de ratification auprès du Dépositaire de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques simultanément avec celui de l'Union européenne (décision du Conseil), ce qui signifie que le retard pris par un seul Etat membre individuellement peut bloquer la ratification européenne dans son ensemble ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois 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] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

## PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner l'assentiment du Parlement fédéral à l''amendement au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques', adopté à Doha le 8 décembre 2012.

## EXAMEN DU TEXTE

4. Dans son avis 54.273/VR sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'amendement du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté à Doha le 8 décembre 2012', le Conseil d'État, section de législation, a notamment observé ce qui suit :

> « 3.4. Afin de permettre au Parlement flamand de notifier en temps utile au Gouvernement flamand qu'il n'approuve pas une modification donnée de l'Annexe, il y a lieu de compléter encore le projet par une disposition obligeant le Gouvernement à communiquer au Parlement flamand, dans un délai déterminé, les modifications des Annexes qui seront décidées conformément à l'article 3, paragraphe 1*quater* du Protocole de Kyoto [2].

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[2] *Note 7 de l'avis cité* : « À cet effet, on peut s'inspirer du mécanisme d'assentiment conditionnel préalable prévu dans l'avant-projet de décret de la Région flamande 'portant assentiment au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques

4. L'assentiment préalable aux modifications de l'Annexe B du Protocole de Kyoto n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au *Moniteur belge* pour qu'elles 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* [3].

Ce n'est que si le Protocole de Kyoto ou la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques avaient eux-mêmes déterminé le mode de publication de ces amendements [4] ou si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire, ce qui n'est pas le cas, que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection » [5].

Il convient d'également appliquer ces observations au projet à l'examen.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

biotechnologiques, fait à Nagoya le 15 octobre 2010', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a donné, le 26 avril 2013, l'avis 53.059/VR/3 ».

[3] *Note 8 de l'avis cité* : « Cass., 11 décembre 1953, Pas. 1954, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, Pas. 1981, p. 779 et J.T., 1982, p. 565, note J. VERHOEVEN ».

[4] *Note 9 de l'avis cité* : « 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 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) ».

[5] *Note 10 de l'avis cité* : « Concernant l'opposabilité d'annexes d'un traité aux particuliers, voir notamment C.J., 10 mars 2009, C-345/06, Heinrich. Voir également C.E., 10 juin 2005, n° 145.819, n.v. Heli Service Belgium ».