RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.315/1
van 4 juni 2014

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de wijziging van het Protocol van Kyoto aangenomen in Doha op 8 december 2012’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 56.315/1
du 4 juin 2014

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment à l’amendement au Protocole de Kyoto adopté à Doha le 8 décembre 2012’

Op 7 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de wijziging van het Protocol van Kyoto aangenomen in Doha op 8 december 2012'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 2014.

*

Le 7 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'amendement au Protocole de Kyoto adopté à Doha le 8 décembre 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 22 mai 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 juin 2014.

*

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 25 mei 2014 tot gevolg hebben dat de regering, sedert die datum, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van regelgeving noodzakelijk is.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe het Brussels Hoofdstedelijk 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 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

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

[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."

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 van ordonnantie te worden betrokken.

*

[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. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que les élections du 25 mai 2014 ont pour conséquence que, depuis cette date, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois 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.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

3. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de permettre au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale de donner son 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.

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].
>
> 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

[1] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, 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 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 ».

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] ».

Ces observations doivent également être formulées à l'égard du projet d'ordonnance à l'examen.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[3] *Note 8 de l'avis cité* : « Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, 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 ».