



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.811/1
van 6 oktober 2016

over

een voorontwerp van wet
‘betreffende de
milieubescherming en de
regulering van de activiteiten
op Antarctica onder de
rechtsbevoegdheid van België’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.811/1
du 6 octobre 2016

sur

un avant-projet de loi ‘relatif à
la protection de
l’environnement et à la
régulation des activités menées
sous juridiction belge en
Antarctique’

Op 14 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 29 augustus 2016,^(*) en nogmaals verlengd tot 29 september 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de milieubescherming en de regulering van de activiteiten op Antarctica onder de rechtsbevoegdheid van België '.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 september 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, 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 Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 oktober 2016.

*

Le 14 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 29 août 2016,^(**) et encore prorogé jusqu'au 29 septembre 2016, sur un avant-projet de loi 'relatif à la protection de l'environnement et à la régulation des activités menées sous juridiction belge en Antarctique '.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 22 septembre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, 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 Patricia DE SOMERE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 octobre 2016.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de bepalingen van internationale verdragen waarbij België partij is en die betrekking hebben op Antarctica, de bescherming van het Antarctisch milieu en de begeleiding van de activiteiten die daar worden uitgevoerd, in Belgisch recht te implementeren. Het voorontwerp beoogt op die wijze bij te dragen tot de alomvattende bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen alsook tot de instandhouding van Antarctica als natuurreserveaat, ten dienste van de vrede en de wetenschap (artikel 2).

Luidens de memorie van toelichting wordt “met het oog op een administratieve vereenvoudiging en efficiëntie” de wet van 7 april 2005 ‘houdende uitvoering van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, het Aanhangsel en de Bijlagen I, II, III en IV, ondertekend te Madrid, op 4 oktober 1991, en bijlage V, aangenomen te Bonn op 7 tot 18 oktober 1991’ geactualiseerd en worden hierin nieuwe bepalingen ingevoegd, “waardoor lacunes en leemtes kunnen worden weggewerkt (...) [en] kan worden ingespeeld op nieuwe situaties of thematieken, in het bijzonder de kwesties betreffende de activiteiten verricht onder het Belgische rechtsgebied”. In plaats van de wet van 7 april 2005 te herzien, werd de voorkeur gegeven aan een nieuwe wet die de eerste opheft (artikel 27).

Het om advies voorgelegde ontwerp herneemt enerzijds een aantal bepalingen van de wet van 7 april 2005, al dan niet met aanpassingen (de artikelen 1 tot 14, § 1, 16 en 25), en bevat anderzijds een aantal nieuwe bepalingen, met name betreffende de milieubedreigende noodsituatie (artikel 14, § 2), de aansprakelijkheid (artikel 15), het toezicht (artikel 17 en 18), de infrastructuur, uitrusting en voertuigen in Antarctica (artikelen 19 tot 22), de gerechtelijke en administratieve autoriteit en vaststelling van inbreuken (artikelen 23 en 24), en de administratieve sancties (artikel 25).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Herneming van de wet van 7 april 2005

3. Zoals hoger opgemerkt, herneemt het om advies voorgelegde ontwerp een aantal bepalingen van de wet van 7 april 2005. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent,

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder werden onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar het desbetreffende advies.² Enkel bepalingen die volledig nieuw zijn en, in de mate van het mogelijke, die wijzigingen hebben ondergaan die niet het gevolg zijn van eerdere adviezen van de Raad van State, afdeling Wetgeving, moeten derhalve het voorwerp uitmaken van het te geven advies.

B. Definities en toepassingsgebied

4.1. Het ontwerp van wet voert voor elke activiteit in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is, die in België of vanuit België wordt georganiseerd, en voor elke infrastructuur en elk voertuig gebouwd of geplaatst in het kader van die activiteit enerzijds een (milieu)vergunningsplicht in (artikel 5), en anderzijds een registratieplicht (artikelen 20 en 22), met de onderwerping aan de Belgische wetgeving³ (artikel 21) en, wat de desbetreffende geschillenbeslechting betreft, aan de Belgische rechtsmacht (artikel 24) tot gevolg.

Daarbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van “cascadeverwijzingen”, met name verwijzingen naar bepalingen die louter naar een andere bepaling verwijzen in plaats van rechtstreeks naar laatstgenoemde bepaling te verwijzen.

4.2. Zo omschrijft artikel 3, 4°, van het ontwerp de “verantwoordelijke van de activiteit” als elke natuurlijke of rechtspersoon die het gezag heeft over de verwezenlijking van de voornaamste handelingen en operaties die een activiteit bedoeld in artikel 5, § 1, vormen.

Artikel 5, § 1, van het ontwerp bepaalt dat elke activiteit uitgevoerd, a) hetzij in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica, die wordt georganiseerd in België of vanuit België, b) hetzij in of aan boord van of door middel van een infrastructuur of een voertuig bedoeld in artikel 21, het voorwerp moet uitmaken van een voorafgaande vergunning.

Artikel 20 van het ontwerp bepaalt dat “[e]lke infrastructuur en elk voertuig gebouwd of geplaatst in het kader van een activiteit bedoeld in artikel 5, § 1, a), wordt geregistreerd overeenkomstig de bepalingen van Hoofdstuk II”. Artikel 21 van het ontwerp bepaalt dat elke overeenkomstig deze wet geregistreeerde infrastructuur en voertuig onderworpen is aan de Belgische wetgeving, te dateren vanaf de registratie ervan. Artikel 22, § 1, tweede zin, van het ontwerp bepaalt: “Dat register bevat de geregistreeerde infrastructuren en voertuigen als bedoeld in artikel 20 van de wet.”

Luidens artikel 24 van het ontwerp ten slotte, valt elke officiële handeling en elk geschil betreffende a) een infrastructuur of voertuig bedoeld in artikel 21 of b) een activiteit

² Adv.RvS 28.043/VR/3 van 15 maart 2000 en 5 december 2000 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 april 2005, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 1332/001, 21-31.

³ Weliswaar, overeenkomstig artikel 19 van het ontwerp, aanvullend ten opzichte van de intergouvernementele akkoorden betreffende de bouw, de installatie, de werking, het onderhoud of het gebruik van infrastructuren of voertuigen op Antarctica.

bedoeld in artikel 5, § 1, b), onder de bevoegdheid van de ministeriële ambtenaren en de Belgische hoven en rechtbanken.

4.3. Luidens de memorie van toelichting is het de bedoeling van de indieners van het ontwerp om roerende en onroerende goederen die objectief aan België zijn gelinkt aangezien ze gebouwd of geplaatst worden in het kader van een activiteit waarvoor de Belgische regering een milieuvergunning heeft afgegeven, te onderwerpen aan een registratieplicht, en aldus aan de Belgische wetgeving. Het vertrekpunt is met andere woorden elke activiteit in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is, die in België of vanuit België wordt georganiseerd, zoals bedoeld in artikel 5, § 1, a), van het ontwerp.

Omwille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer verdient het bijgevolg aanbeveling in de aangehaalde artikelen rechtstreeks naar dit begrip te verwijzen,⁴ of, nog beter, voor het begrip “activiteit” een afzonderlijke definitie te hanteren in artikel 3 van het ontwerp.

Zo schrijve men bijgevolg in het ontworpen artikel 5, § 1, b): “hetzij in of aan boord van of door middel van een infrastructuur of voertuig gebouwd of geplaatst (beter: gebruikt) in het kader van een activiteit bedoeld in artikel 5, § 1, a)”, in het ontworpen artikel 22, § 1: “Er wordt een nationaal register opgemaakt van de infrastructuren en voertuigen gebouwd of gebruikt in het kader van een activiteit bedoeld in artikel 5, § 1, a)”, en in het ontworpen artikel 24, § 1: “Onverminderd artikel 23, valt elke officiële handeling of elk geschil betreffende een activiteit bedoeld in artikel 5, § 1, a), of een infrastructuur of voertuig gebouwd of gebruikt in het kader van een activiteit bedoeld in artikel 5, § 1, a) (...)”.

5. De memorie van toelichting bij artikel 3 van het ontwerp omschrijft de term “verantwoordelijke van de activiteit” als “elke activiteit die wordt uitgevoerd in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica, die wordt georganiseerd in België of vanuit België, ofwel door natuurlijke personen van Belgische nationaliteit of door rechtspersonen volgens Belgisch recht, ofwel door natuurlijke of rechtspersonen die onderdaan zijn van een andere Staat die Partij is bij het Protocol.”⁵ Dit bijkomend aanknopingspunt van de nationaliteit wordt niet gehanteerd in de ontworpen definitie zelf. Blijkens de memorie van toelichting bij artikel 5 van het ontwerp is de vergunningsplicht vereist “omwille van het alternatieve criterium *ratione loci*, ongeacht de nationaliteit van diegene die de activiteit onderneemt”.

Het verdient aanbeveling de tegenstrijdigheden in de memorie van toelichting hieromtrent weg te nemen alsook de impact van deze gewijzigde definitie op het toepassingsgebied van de regeling in de ontworpen wet ten opzichte van de regeling in de wet van 7 april 2005 te verduidelijken.

6. In het licht van hetgeen voorafgaat, moet ook artikel 4 van het ontwerp opnieuw worden bekeken, dat een woordelijke herneming is van artikel 4 van de wet van 7 april 2005, terwijl in tegenstelling tot artikel 3, 4°, van deze laatste wet, het ontwerp geen definitie bevat van

⁴ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 75, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁵ Aansluitend bij de definitie die in artikel 3, 4°, van de wet van 7 april 2005 wordt gehanteerd om de notie “activiteit” te omschrijven.

het begrip “activiteit”. Het ontworpen artikel 4, § 1, dat verwijst naar “elke activiteit”, los van enige nationaliteitsvereiste, lijkt op gespannen voet te staan met het ontworpen artikel 4, § 2.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 5

7. Gelet op de definitie in artikel 3, 2°, van het ontwerp, schrijve men in artikel 5, § 1, a) “hetzij in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is”.

Artikel 12

8. In artikel 12, § 4, van het ontwerp zijn de Nederlandse en de Franse tekst niet met elkaar in overeenstemming. Met name is er in de Franse tekst geen tegenhanger voor het woord “soortgelijke”, dat wellicht moet worden weggelaten.

Vergeleken met artikel 8, § 4, van de wet van 7 april 2005⁶ bevat het ontworpen artikel 12, § 4, een meer algemene formulering. Zo het de bedoeling is van de indieners van het ontwerp het toepassingsgebied van dit artikel uit te breiden, moet dit worden verduidelijkt in de memorie van toelichting. Bovendien moeten de paragrafen 1 en 4 van dit artikel beter op elkaar worden afgestemd.

Artikel 22

9. Artikel 22, § 2, van het ontwerp bevat de vermeldingen die elke registratie moet bevatten. Deze regeling is onvolledig en moet omwille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer worden aangevuld met ofwel een regeling betreffende op wie de plicht tot registratie rust, de termijnen waarbinnen dient te worden geregistreerd, volgens welke procedure dient te worden geregistreerd, en welke overheidsinstantie dit register beheert, ofwel met een machtiging aan de Koning om deze procedurele regels nader te bepalen.

Artikel 28

10. Luidens artikel 28 van het ontwerp neemt de Koning de uitvoerende bepalingen van deze wet door, desgevallend, administratieve en strafsancities hieraan te verbinden binnen de grenzen die respectievelijk in de artikelen 25 en 26 zijn bepaald.

Uit artikel 14 van de Grondwet volgt dat het bepalen van straffen een aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid is. Indien de wetgever zijn bevoegdheid inzake de strafbaarstelling van de niet-naleving van “uitvoerende bepalingen van deze wet” aan de Koning

⁶ Luidens hetwelk de verplichtingen als bedoeld in §§ 1 en 2 “niet van toepassing [zijn] op oorlogsschepen, schepen in gebruik als marine-hulpschepen of andere schepen in eigendom van of in beheer bij België dat ze uitsluitend inzet voor niet-commerciële overheidsdienst”.

wenst over te dragen, dient zulks uitdrukkelijk bij wet bepaald te worden en moet bovendien de wetgever de minimum- en maximumgrenzen van de strafsancities vaststellen. Aangezien de artikelen 25 en 26 reeds voorzien in strafsancities voor welomschreven overtredingen, valt niet in te zien wat deze machtiging aan de Koning precies inhoudt. In ieder geval kan met deze delegatie geen afbreuk worden gedaan aan voormeld legaliteitsbeginsel in strafzaken, zodat de ontworpen bepaling moet worden weggelaten.

Artikel 29

11.1. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.⁷

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscollages te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁸

11.2. Luidens artikel 29, § 1, van het ontwerp treedt deze wet in werking de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Artikel 29, § 2, van het ontwerp bevat een overgangsregeling voor infrastructuur en voertuigen die, op het ogenblik van de inwerkingtreding van deze wet, geheel of gedeeltelijk bestemd zijn voor de openbare dienst. Voor deze infrastructuur en voertuigen hebben de bepalingen van hoofdstuk I van titel III (te weten de artikelen 19 tot 21) uitwerking met ingang van de datum van de afgifte van de eerste vergunning met betrekking tot de activiteit bedoeld in artikel 20 waarvan ze het voorwerp zijn.

Deze overgangsregeling heeft voor gevolg dat voor de bedoelde infrastructuur en voertuigen, de wet terugwerkende kracht heeft, meer in het bijzonder de bepalingen volgens dewelke elke infrastructuur en elk voertuig gebouwd of geplaatst in het kader van een activiteit bedoeld in artikel 5, § 1, a), geregistreerd wordt, waardoor de betrokken infrastructuur en voertuigen dienvolgens, vanaf de registratie ervan, en krachtens artikel 29, § 2, bij uitbreiding

⁷ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12.

⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1. Vgl. GwH 13 juni 2013, nr. 87/2013, B.7 (waar de term “buitengewone” in plaats van “uitzonderlijke” is gehanteerd).

vanaf de datum van afgifte van de eerste vergunning, onderworpen zijn aan de Belgische wetgeving.

11.3. Onder deze overgangsregeling valt alvast de infrastructuur⁹ “wetenschappelijke basis Prinses Elisabeth”¹⁰ die bijgevolg vanaf de datum van afgifte van de eerste vergunning wordt onderworpen aan de Belgische wetgeving.

Aangezien rond het juridisch statuut van deze basis en de rechten en plichten van de verschillende betrokken partijen, meerdere gedingen hangende zijn, grijpt deze overgangsregeling aldus in gerechtelijke procedures.¹¹

11.4. De memorie van toelichting bevat hiervoor de volgende verantwoording:

“Deze terugwerkende kracht wordt gemotiveerd door de noodzakelijkheid de juridische toestand van deze goederen te verduidelijken, zonder afbreuk te doen aan de rechten van betrokkenen. De rechtszekerheid die uit de toepassing van de Belgische wet voortvloeit draagt bij tot het consolideren van de rechten en het versterken van de belangen van alle partijen.”

Deze verantwoording is in strijd met de toelichting gegeven onder de hoofding “Historiek en beoordeling”, luidens dewelke “De erkenning van de eigendomsrechten op het station Prinses Elisabeth en de daarbij horende uitrusting (...) omstreden [was]” (in de Franse tekst “a donné lieu à discussion”), en “de rechts- en bestuursbevoegdheid die van toepassing is op het station en de erop betrekking hebbende zakelijke rechten krachtens de Belgische wetgeving niet duidelijk [kan] worden vastgesteld”, reden waarom de toepassing van de Belgische wetten op goederen op Antarctica in het ontwerp van wet uitdrukkelijk wordt mogelijk gemaakt.

De gegeven verantwoording getuigt evenmin van uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang die zouden rechtvaardigen dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk wordt gedaan aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden, zodat de overgangsregeling geen doorgang kan vinden.

⁹ Alsook de uitrusting, het toebehoren en het materiaal voor de bouw, de installatie, de werking en het onderhoud ervan, die overeenkomstig artikel 22, § 4, zijn geïntegreerd in die infrastructuur.

¹⁰ Deze wetenschappelijke basis is blijkens de artikelen 61 tot 63 van de wet van 24 juli 2008 ‘houdende diverse bepalingen (I)’ bestemd voor de openbare dienst.

¹¹ Zie, onder meer, RvS 23 september 2016, nr. 235.839, dat de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 10 augustus 2015 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 mei 2009 tot vaststelling van de regels voor het beheer van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer ‘Poolsecretariaat’ heeft geschorst.

SLOTBEMERKING

12. Naast de opmerkingen die werden gemaakt bij het onderzoek van de tekst moet worden vastgesteld dat het ontwerp nog een aantal gebreken op wetgevingstechnisch en taalkundig gebied vertoont. Het ontwerp verdient op dit vlak nog een grondig nazicht.¹²

*

¹² Bij wijze van voorbeeld wijst de Raad van State op het volgende:

- in de Nederlandse tekst van artikel 2, tweede lid, dienen de woorden “het instandhouding” te worden vervangen door “de instandhouding”;
- in de Nederlandse tekst schrijve men als opschrift van titel II, hoofdstuk II, afdeling 1, “Beginselen” in plaats van “Principiën”;
- in artikel 5, § 1, tweede lid, schrijve men “aan de in dit artikel vastgestelde procedure”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 5, § 2, voege men aan het einde van de zin de woorden “aan te vragen” toe;
- in de Franse tekst van artikel 5, § 4, voege men het woord “et” in tussen “Protocole,” en “en particulier”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 6, § 3, vervange men het laatste zinsdeel door “en geeft hij aan welke werkwijze in voorkomend geval moet worden gevolgd” (per analogie met artikel 5, § 7, tweede lid, van de wet van 7 april 2005);
- de terminologie in het ontwerp sluit best zo nauw mogelijk aan bij deze gehanteerd in de internationale verdragen inzake Antarctica. In artikel 3, 5°, wordt het begrip “milieueffectrapportage” gedefinieerd als “de verschillende milieueffectevaluaties, zowel eerste als uitgebreide, bedoeld in Bijlage I bij het Protocol”. In artikel 7, § 2, schrijve men dan ook beter “over de noodzaak om een milieueffectrapportage door te voeren”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 16, tweede lid, vervange men “compatibel” door “verenigbaar”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 22, § 6, vervange men het woord “Antarcticaverdrag” door “Verdrag inzake Antarctica”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 23, § 1, schrijve men “vastgesteld” in plaats van “vaststelt”.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis tend à mettre en œuvre en droit belge les dispositions des traités internationaux auxquels est partie la Belgique et qui sont relatifs à l'Antarctique, à la protection de son environnement et à l'encadrement des activités qui y sont menées. L'avant-projet entend de cette manière contribuer à la protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés ainsi qu'au maintien de l'Antarctique comme réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science (article 2).

Selon l'exposé des motifs, la loi du 7 avril 2005 'portant exécution du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, de l'Appendice et des Annexes I, II, III et IV, faits à Madrid le 4 octobre 1991, et Annexe V, faite à Bonn le 7 à 18 octobre 1991' est actualisée « dans une volonté de simplification et d'efficience administrative » et de nouvelles dispositions « permettant de combler des lacunes et oublis en vue de répondre à certaines situations ou thématiques nouvelles, en particulier les questions concernant les activités sous juridiction de la Belgique », sont insérées. La voie qui a été privilégiée n'a pas été celle de procéder à une refonte de la loi du 7 avril 2005 mais plutôt d'élaborer une nouvelle loi abrogeant la première (article 27).

Le projet soumis pour avis reproduit, d'une part, un certain nombre de dispositions de la loi du 7 avril 2005, adaptées ou non, (les articles 1^{er} à 14, § 1^{er}, 16 et 25), et comporte, d'autre part, un certain nombre de nouvelles dispositions relatives, notamment, à la situation critique pour l'environnement (article 14, § 2), à la responsabilité (article 15), et à la surveillance (articles 17 et 18), aux infrastructures, équipements et véhicules en Antarctique (articles 19 à 22), à l'autorité judiciaire et administrative et à la constatation des infractions (articles 23 et 24), ainsi qu'aux sanctions administratives (article 25).

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. La loi du 7 avril 2005

3. Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, le projet soumis pour avis reproduit un certain nombre de dispositions de la loi du 7 avril 2005. En règle générale, le Conseil d'État, section de législation, sauf en cas de modification du contexte juridique, ne donne pas de nouvel avis sur des

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, il y a lieu d'entendre par « fondement juridique » la conformité avec des normes supérieures.

dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis antérieurs. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera à l'avis concerné². Seules les dispositions qui sont tout à fait nouvelles ou qui, dans la mesure du possible, ont subi des modifications ne résultant pas d'avis antérieurs du Conseil d'État, section de législation, doivent dès lors faire l'objet du présent avis.

B. Définitions et champ d'application

4.1. Le projet de loi instaure, d'une part, pour toute activité dans la zone du Traité sur l'Antarctique, organisée en Belgique ou au départ de la Belgique, et pour toute infrastructure et tout véhicule faisant l'objet d'une construction ou d'un placement dans le cadre de cette activité, un permis (d'environnement) (article 5), ainsi que, d'autre part, une obligation d'immatriculation (articles 20 et 22), avec pour corollaire de les soumettre à la loi belge³ (article 21) et, pour ce qui est du règlement des litiges, à la juridiction belge (article 24).

À cet égard, il est fréquemment fait usage de « références en cascade », c'est-à-dire de références à des dispositions qui font simplement référence à une autre disposition au lieu de renvoyer directement à la dernière disposition citée.

4.2. Ainsi, l'article 3, 4^o, du projet définit la « personne responsable de l'activité » comme étant toute personne physique ou morale exerçant l'autorité sur l'accomplissement des principaux actes et des principales opérations qui constituent une activité visée à l'article 5, § 1^{er}.

L'article 5, § 1^{er}, du projet dispose que toute activité menée a) soit dans la zone du Traité sur l'Antarctique, organisée en Belgique ou au départ de la Belgique b) soit au sein, à bord ou au moyen d'une infrastructure ou d'un véhicule visés à l'article 21, doit faire l'objet d'un permis préalable.

L'article 20 du projet prévoit que «(t)oute infrastructure et tout véhicule faisant l'objet d'une construction ou d'un placement réalisé dans le cadre d'une activité visée à l'article 5, § 1^{er}, a), est immatriculé conformément aux dispositions du Chapitre II ». L'article 21 du projet énonce que toute infrastructure et tout véhicule immatriculé conformément à la présente loi est soumis, à dater de son immatriculation, à la loi belge. L'article 22, § 1^{er}, deuxième phrase, du projet dispose que : « Ce registre reprend les immatriculations d'infrastructures et de véhicules visées à l'article 20 de la loi ».

Enfin, aux termes de l'article 24 du projet, tout acte officiel et tout litige relatif à a) une infrastructure ou à un véhicule visé à l'article 21 ou b) une activité visée à l'article 5, § 1^{er}, b), est de la compétence des officiers ministériels et des cours et tribunaux belges.

² Avis C.E. 28.043/VR/3 des 15 mars 2000 et 5 décembre 2000 sur l'avant-projet devenu la loi du 7 avril 2005, *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 1332/001, pp. 21-31.

³ Certes en complément, conformément à l'article 19 du projet, des accords intergouvernementaux relatifs à la construction, au placement, à l'opération, à la maintenance ou à l'utilisation d'infrastructures ou de véhicules en Antarctique.

4.3. Selon l'exposé des motifs, l'intention des auteurs du projet est de soumettre à une obligation d'immatriculation et, de ce fait, à la législation belge des biens, meubles ou immeubles, qui présentent un lien objectif avec la Belgique, du fait qu'ils sont construits ou placés dans le cadre d'une activité pour laquelle le Gouvernement belge a délivré un permis d'environnement. En d'autres termes, le point de départ est toute activité dans la zone du Traité sur l'Antarctique, organisée en Belgique ou au départ de la Belgique, telle qu'elle est visée à l'article 5, § 1^{er}, a), du projet.

Dans un souci de clarté de l'ordonnancement juridique, il est par conséquent recommandé de faire directement référence à cette notion dans les articles précités⁴ ou, mieux encore, d'avoir, à l'article 3 du projet, recours à une définition distincte de la notion d'activité.

Ainsi, il y a par conséquent lieu d'écrire à l'article 5, § 1^{er}, b) en projet : « soit au sein, à bord ou au moyen d'une infrastructure ou d'un véhicule faisant l'objet d'une construction ou d'un placement (il serait préférable d'écrire : « d'une utilisation ») dans le cadre d'une activité visée à l'article 5, § 1^{er}, a) », à l'article 22, § 1^{er}, en projet : « Il est créé un registre national des infrastructures et véhicules faisant l'objet d'une construction ou d'une utilisation dans le cadre d'une activité visée à l'article 5, § 1^{er}, a) », et à l'article 24, § 1^{er}, en projet : « Sans préjudice de l'article 23, tout acte officiel ou tout litige relatif à une activité visée à l'article 5, § 1^{er}, a), ou à une infrastructure ou véhicule faisant l'objet d'une construction ou d'une utilisation dans le cadre d'une activité visée à l'article 5, § 1^{er}, a) [...] ».

5. L'exposé des motifs concernant l'article 3 du projet définit le terme « personne responsable d'une activité » comme visant « toute activité menée dans la zone du Traité sur l'Antarctique, organisée en Belgique ou au départ de la Belgique, soit par des personnes physiques de nationalité belge ou par des personnes morales de droit belge, soit par des personnes physiques ou morales ressortissantes d'un autre État Partie au Protocole »⁵. Ce critère de rattachement supplémentaire de la nationalité n'est pas utilisé dans la définition en projet elle-même. Selon l'exposé des motifs concernant l'article 5 du projet, l'obligation de permis s'impose « en fonction du critère alternatif *ratione loci*, quelle que soit la nationalité de celui qui entreprend l'activité ».

Mieux vaudrait éliminer les contradictions sur ce point dans l'exposé des motifs et également préciser l'impact de cette modification de la définition sur le champ d'application des dispositions de la loi en projet par rapport aux dispositions de la loi du 7 avril 2005.

6. L'article 4 du projet qui reproduit textuellement l'article 4 de la loi du 7 avril 2005, doit lui aussi être à nouveau examiné au regard de ce qui précède, alors qu'à l'inverse de l'article 3, 4°, de cette dernière loi, le projet ne définit pas la notion d'activité. L'article 4, § 1^{er}, en projet, qui renvoie à « toute activité », indépendamment d'une exigence de nationalité quelconque, semble se heurter à l'article 4, § 2, en projet.

⁴ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 75, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État www.raadvst-consetat.be.

⁵ Dans le prolongement de la définition utilisée à l'article 3, 4°, de la loi du 7 avril 2005 pour décrire la notion d'activité.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 5

7. Compte tenu de la définition figurant à l'article 3, 2°, du projet, on écrira dans le texte néerlandais de l'article 5, § 1^{er}, a) « hetzij in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is ».

Article 12

8. Les textes français et néerlandais de l'article 12, § 4, du projet ne concordent pas. Le texte français ne présente en l'occurrence pas d'équivalent pour le mot « soortgelijke », qui doit sans doute être omis.

Par rapport à l'article 8, § 4, de la loi du 7 avril 2005⁶, l'article 12, § 4, en projet, est formulé d'une manière plus générale. Si les auteurs du projet ont l'intention d'étendre le champ d'application de cet article, l'exposé des motifs le précisera. Il conviendra par ailleurs d'aligner davantage les paragraphes 1^{er} et 4 de cet article.

Article 22

9. L'article 22, § 2, du projet énonce les mentions que doit comporter toute immatriculation. Ce dispositif est incomplet et sera, dans un souci de clarté de l'ordonnancement juridique, complété soit par des règles établissant à qui incombe l'obligation d'immatriculation, les délais dans lesquels cette immatriculation doit être effectuée, la procédure régissant l'immatriculation ainsi que l'organe de l'autorité appelé à gérer ce registre, soit par une délégation au Roi lui permettant de préciser ces règles de procédure.

Article 28

10. Selon l'article 28 du projet, le Roi prend les dispositions exécutoires de la présente loi en les assortissant, le cas échéant, de sanctions administratives et pénales dans les limites de celles prévues respectivement aux articles 25 et 26.

Il découle de l'article 14 de la Constitution que l'établissement des peines est une matière réservée au législateur. Si le législateur entend déléguer au Roi ses compétences en matière d'incrimination du non-respect des « dispositions exécutoires de la présente loi », cette intention devra être expressément prévue par une loi et le législateur fixera en outre les montants minimum et maximum des sanctions pénales. Les articles 25 et 26 prévoyant déjà des sanctions pénales pour des infractions bien précises, on n'aperçoit pas ce que cette délégation au

⁶ Aux termes duquel les obligations au sens des §§ 1^{er} et 2 « ne sont pas applicables aux navires de guerre ou aux navires de guerre auxiliaires, ni aux autres navires appartenant à ou exploités par la Belgique tant que celle-ci les utilise exclusivement à des fins gouvernementales et non commerciales ».

Roi implique précisément. Dans tous les cas, cette délégation ne pourra pas porter atteinte au principe de légalité précité en matière pénale, de sorte que la disposition en projet doit être omise.

Article 29

11.1. La non-rétroactivité des lois est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ⁷.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ⁸.

11.2. L'article 29, § 1^{er}, du projet prévoit que la loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

L'article 29, § 2, du projet renferme un régime transitoire pour les infrastructures et véhicules affectés en tout ou en partie au service public au moment de l'entrée en vigueur de cette loi. Pour ces infrastructures et véhicules, les dispositions du Chapitre I^{er} du Titre III (à savoir, les articles 19 à 21) produisent leurs effets à la date de la délivrance du premier permis délivré couvrant l'activité visée à l'article 20 dont ils font l'objet.

En ce qui concerne les infrastructures et véhicules visés, ce régime transitoire a pour effet de conférer un effet rétroactif à la loi et, plus spécifiquement, aux dispositions aux termes desquelles sont immatriculés toute infrastructure et tout véhicule faisant l'objet d'une construction ou d'un placement dans le cadre d'une activité visée à l'article 5, § 1^{er}, a), avec pour conséquence de soumettre à la législation belge les infrastructures et véhicules concernés à compter de leur immatriculation et, en vertu de l'article 29, § 2, par extension, à compter de la date de délivrance du premier permis.

11.3. Relève assurément de ce régime transitoire l'infrastructure ⁹ « station scientifique Princesse Élisabeth » ¹⁰ qui est par conséquent soumise à la législation belge à partir de la date de la délivrance du premier permis.

⁷ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12.

⁸ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1. Voir C.C., 13 juin 2013, n° 87/2013, B.7 (où le mot « buitengewone » et non « uitzonderlijke » est utilisé dans le texte néerlandais).

⁹ De même que les équipements, les accessoires et le matériel affectés à la construction, au placement, à l'opération et à la maintenance de celle-ci qui sont, conformément à l'article 22, § 4, intégrés dans cette infrastructure.

Plusieurs procédures étant en cours au sujet du statut juridique de cette station et des droits et obligations des différentes parties concernées, ce régime transitoire intervient ainsi dans des procédures judiciaires ¹¹.

11.4. L'exposé des motifs donne à ce sujet la justification suivante :

« Cette rétroactivité est justifiée par la nécessité de clarifier le statut juridique de ces biens, sans porter préjudice aux droits de tiers. La sécurité juridique qui résulte de l'application de la loi belge aux biens concernés est de nature à consolider les droits et à renforcer les intérêts de toutes les parties ».

Cette justification est contraire au commentaire énoncé sous le titre « Historique et Évaluation », selon lequel « [L]a question de la reconnaissance des droits de propriété sur la station Princesse Elisabeth et ses équipements a donné lieu à discussion » (dans le texte néerlandais « was omstreden ») et « la compétence judiciaire et administrative applicable à la station et aux droits réels y afférents n'est pas clairement déterminable en vertu de la loi belge », raison pour laquelle le projet de loi doit expressément permettre l'application des lois belges sur des biens en Antarctique.

La justification donnée ne fait pas non plus état de circonstances exceptionnelles ni de motifs impérieux d'intérêt général susceptibles de justifier qu'il soit porté atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous, de sorte que le régime transitoire ne peut se concrétiser.

¹⁰ Selon les articles 61 à 63 de la loi du 24 juillet 2008 'portant diverses dispositions (I)', cette station scientifique est destinée au service public.

¹¹ Voir notamment, C.E., 23 septembre 2016, n° 235.839, qui a suspendu l'exécution de l'arrêté royal du 10 août 2015 'portant modification de l'arrêté royal du 20 mai 2009 fixant les règles de la gestion du service de l'État à gestion séparée « Secrétariat polaire ».

OBSERVATION FINALE

12. Outre les observations qui ont été formulées lors de l'examen du texte, force est de constater que le projet présente encore un certain nombre de lacunes sur le plan de la légistique et de la correction de la langue. Le projet devra encore faire l'objet d'un examen approfondi à cet égard ¹².

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹² À titre d'exemple, le Conseil d'État relève ce qui suit :

- dans le texte néerlandais de l'article 2, alinéa 2, on remplacera les mots « het instandhouding » par « de instandhouding »;
- dans le texte néerlandais de l'intitulé du titre II, chapitre II, section 1, on écrira « Beginselen » au lieu de « Principeen »;
- dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, on écrira « à la procédure prévue dans le présent article »;
- dans le texte néerlandais de l'article 5, § 2, on complétera la phrase par les mots « aan te vragen »;
- dans le texte français de l'article 5, § 4, on ajoutera le mot « et » entre « Protocole, » et « en particulier »;
- dans le texte néerlandais de l'article 6, § 3, on remplacera le dernier membre de phrase par « en geeft hij aan welke werkwijze in voorkomend geval moet worden gevolgd » (par analogie avec l'article 5, § 7, alinéa 2, de la loi du 7 avril 2005);
- il est préférable que la terminologie utilisée dans le projet se rapproche le plus possible de celle utilisée dans les traités internationaux sur l'Antarctique. À l'article 3, 5°, la notion d'évaluation d'impact sur l'environnement est définie comme étant « les différentes évaluations d'impact, tant préliminaire que globale, visées à l'Annexe I au Protocole ». Mieux vaudra écrire à l'article 7, § 2, « de la nécessité d'effectuer une évaluation d'impact sur l'environnement et de la lui transmettre ».
- dans le texte néerlandais de l'article 16, alinéa 2, on remplacera « compatibel » par « verenigbaar »;
- dans le texte néerlandais de l'article 22, § 6, on remplacera le mot « Antarcticaverdrag » par « Verdrag inzake Antarctica »;
- dans le texte néerlandais de l'article 23, § 1^{er}, on écrira « vastgesteld » au lieu de « vaststelt ».