



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.927/1
van 5 maart 2018

avis 62.927/1
du 5 mars 2018

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met de wijziging
aan het Protocol bij het
Verdrag van
13 november 1979 betreffende
grensoverschrijdende
luchtverontreiniging over lange
afstand, inzake persistente
organische pollutanten, gedaan
op 18 december 2009 te
Genève'

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à
l'amendement au Protocole à la
Convention du
13 novembre 1979 sur la
pollution atmosphérique
transfrontière à longue
distance, relatif aux pollutant
organiques persistants, fait le
18 décembre 2009 à Genève'

Op 2 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de wijziging aan het Protocol bij het Verdrag van 13 november 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische pollutanten, gedaan op 18 december 2009 te Genève’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 februari 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2018.

*

Le 2 février 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant assentiment à l'amendement au Protocole à la Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux polluant organiques persistants, fait le 18 décembre 2009 à Genève’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 22 février 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mars 2018.

*

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 rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met de wijzigingen aan het Protocol inzake persistente organische verontreinigende stoffen, met bijlagen, bij het Verdrag van 13 november 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 18 december 2009 te Genève (hierna: het gewijzigde POP's Protocol) (artikel 2 van het voorontwerp). Op de vergadering van het Uitvoerend Orgaan van 14 tot 18 december 2009 werden beslissingen aangenomen voor de amendering van het POP's Protocol. De beslissingen 2009/1 en 2009/2 zijn het voorwerp van de voorliggende instemming.

Het voorontwerp strekt er tevens toe om voorafgaande instemming te verlenen met wijzigingen aan de bijlagen I tot IV, VI, en VIII van het gewijzigde POP's Protocol, die met toepassing van artikel 14, lid 5^{ter}, van het gewijzigde POP's Protocol, aangenomen worden zonder dat België zich daartegen verzet.

Binnen een termijn van drie maanden na hun aanneming, meldt de Brusselse Regering elke wijziging aan een van die bijlagen aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Binnen een termijn van zes maanden na de mededeling van de Regering, kan het Parlement zich ertegen verzetten dat een wijziging volkomen gevolg zal hebben (artikel 3).

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

3. Artikel 3 van het voorontwerp van instemmingsordonnantie voorziet voor de wijzigingen van de bijlagen I tot IV, VI en VIII van het gewijzigd POP's Protocol in een voorafgaande instemmingsprocedure.

Deze procedure doet geen afbreuk aan de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 33, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen', om de betrokken bijlagen en wijzigingen bekend te maken in het *Belgisch Staatsblad* opdat ze bindend worden in het interne recht.

Krachtens artikel 190 van de Grondwet is alleen de wetgever bevoegd om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen bekendgemaakt moeten worden opdat ze verbindend zijn. Krachtens artikel 33, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989

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

worden de ordonnanties na hun afkondiging in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt, terwijl artikel 33, tweede lid, van diezelfde bijzondere wet bepaalt dat de ordonnanties verbindend zijn de tiende dag na die van deze bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen.

Volgens het Hof van Cassatie is die grondwetsbepaling van overeenkomstige toepassing op internationale akten, zodat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt.² De toekomstige wijzigingen aan de bijlagen waarover het in dit geval gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*. Niets staat eraan in de weg dat bijvoorbeeld de federale overheid deze taak op zich neemt.³

4. Tevens schrappe men in artikel 3, § 1, van het voorontwerp in de Nederlandse versie van de tekst het woord “die” dat er eenmaal teveel staat.

*

² Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808 en *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

³ *Cfr.* advies 60.478/VR van 27 januari 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 7 juli 2017 ‘houdende instemming met de wijzigingen aan het Protocol inzake persistente organische verontreinigende stoffen, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 18 december 2009 te Genève’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1191/1.

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

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment aux amendements au Protocole relatif aux polluants organiques persistants, avec annexes, à la Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, faits le 18 décembre 2009 à Genève (ci-après : le Protocole POP amendé) (article 2 de l'avant-projet). À la réunion de l'Organe exécutif des 14 au 18 décembre 2009, des décisions ont été adoptées en vue d'amender le Protocole POP. Les décisions 2009/1 et 2009/2 font l'objet de l'assentiment à l'examen.

L'avant-projet vise également à donner assentiment préalable aux amendements aux annexes I à IV, VI et VIII du Protocole POP amendé, qui sont adoptés en application de l'article 14, paragraphe 5^{ter}, du protocole POP amendé sans que la Belgique ne s'y oppose.

Dans un délai de trois mois suivant leur adoption, le Gouvernement bruxellois communique au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale tout amendement à l'une de ces annexes. Dans un délai de six mois suivant la communication du Gouvernement, le Parlement peut s'opposer à ce qu'un amendement sorte son plein et entier effet (article 3).

EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET

3. L'article 3 de l'avant-projet d'ordonnance d'assentiment prévoit une procédure d'assentiment préalable pour les amendements aux annexes I à IV, VI et VIII du Protocole POP amendé.

Cette procédure n'affecte en rien l'obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution, combiné avec l'article 33, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', de publier les annexes et amendements concernés au *Moniteur belge* pour qu'ils soient obligatoires en droit interne.

L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. En vertu de l'article 33, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les ordonnances sont publiées au *Moniteur belge*, après promulgation, tandis que l'article 33, alinéa 2, de la même loi spéciale dispose que les ordonnances sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'elles n'aient fixé un autre délai.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Selon la Cour de cassation, la disposition constitutionnelle précitée s'applique par analogie aux actes internationaux, de sorte que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge*². Les amendements futurs aux annexes dont il s'agit en l'occurrence devront par conséquent être publiés au *Moniteur belge*. Rien ne s'oppose à ce que l'autorité fédérale, par exemple, s'en charge³.

4. Par ailleurs, on supprimera le mot « die », qui apparaît une fois en trop, dans la version néerlandaise du texte de l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, p. 779 et *J.T.* 1982, pp 565-567, note J. VERHOEVEN.

³ Cf. avis 60.478/VR du 27 janvier 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 7 juillet 2017 'portant assentiment aux modifications au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979, relatif aux polluants organiques persistants, avec annexes, fait à Genève le 18 décembre 2009', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1191/1.