



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.561/1
van 16 juli 2020

avis 67.561/1
du 16 juillet 2020

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met de
Wijziging van artikel 6 van het
Protocol van Londen van 1996
bij het Verdrag van 1972
inzake de voorkoming van
verontreiniging van de zee ten
gevolge van het storten van
afvalstoffen, aangenomen te
Londen op 30 oktober 2009’

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à l’Amendement
de l’article 6 du Protocole de
Londres de 1996 à la
Convention de 1972 sur la
prévention de la pollution des
mers résultant de l’immersion
de déchets, adopté à Londres le
30 octobre 2009’

Op 8 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen van 1996 bij het Verdrag van 1972 inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afvalstoffen, aangenomen te Londen op 30 oktober 2009’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 16 juli 2020.

*

Le 8 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'Amendement de l'article 6 du Protocole de Londres de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, adopté à Londres le 30 octobre 2009’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 25 juin 2020. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

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

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 16 juillet 2020.

*

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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het verkrijgen van de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers met de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen van 1996 (hierna: Protocol van Londen) bij het Verdrag ‘inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afvalstoffen van 1972, aangenomen te Londen op 30 oktober 2009’². (artikel 2 van het voorontwerp).

Met de voornoemde wijziging wordt beoogd om de bestaande juridische belemmeringen weg te werken voor de uitvoer van kooldioxidestromen (dit is het zogenaamde “*offshore* grensoverschrijvend transport”). De wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen bouwt daartoe verder op de wijziging van 2 november 2006 van bijlage 1 bij het Protocol van Londen waardoor de *offshore* geologische opslag mogelijk is gemaakt.³

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

3. De artikelen 2 en 3 van de wet van 21 juni 2004 ‘houdende instemming met het Protocol van 1996 bij het Verdrag van 1972 inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afvalstoffen, en met de Bijlagen 1, 2 en 3, gedaan te Londen op 7 november 1996’ bepalen enerzijds dat het Protocol van 1996 bij het Verdrag van 1972 inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afvalstoffen, en de bijlagen 1, 2 en 3, gedaan te Londen op 7 november 1996 en de amendementen op de bijlagen 1 en 2 bij het Protocol, die met toepassing van artikel 22, leden 1 tot 4, van het Protocol aangenomen worden en in werking treden, volkomen gevolg zullen hebben en anderzijds dat elk amendement op de bijlagen 1 en 2 bij het Protocol, aangenomen overeenkomstig artikel 22, lid 3, van het Protocol, aan de Wetgevende Kamers wordt meegedeeld binnen drie maanden na de aanneming ervan.

4. De voor advies voorliggende wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen waarmee instemming wordt beoogd, bouwt verder op de wijziging van 2 november 2006 van

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

² Resolutie LP.3(4) inzake de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen, aangenomen te Londen op 30 oktober 2009.

³ Zie artikel 6, lid 2, inleidende zin, van het Protocol van Londen; zie eveneens het vierde en het vijfde lid van de aanhef van Resolutie LP.3(4) aangenomen op 30 oktober 2009 ‘inzake de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen’.

bijlage 1 bij het Protocol van Londen waardoor de *offshore* geologische opslag mogelijk is gemaakt.⁴

4.1. Gevraagd of voor die wijziging van 2 november 2006, de voorschriften van de artikelen 2 en 3 van de wet van 21 juni 2004 werden nagekomen, welke de dienovereenkomstige referenties van de betrokken parlementaire stukken zijn en of de wijziging, gelet op artikel 190 van de Grondwet, werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, antwoordde de gemachtigde:

“Ik heb het nagevraagd bij de FOD Buitenlandse Zaken: de vormvoorschriften uit de bewuste artikelen 2 en 3 werden nog niet nagekomen.

De publicatie in het Belgisch Staatsblad is ook nog niet gebeurd.

De FOD Buitenlandse Zaken zal het nodige doen om dit in orde te brengen.”

4.2. De *sub* 4 vermelde wijziging van 2 november 2006 van bijlage 1 bij het Protocol van Londen is ten aanzien van België op 10 februari 2007 in werking getreden. De wijziging van 2 november 2006 werd evenwel niet ter kennis gebracht aan de Wetgevende Kamers.

Om de Wetgevende Kamers de mogelijkheid te bieden om aan de federale regering duidelijk te maken dat zij het niet eens is met een bepaalde regeling, werd de wet van 21 juni 2004 aangevuld met een bepaling waarin wordt voorzien in de verplichting voor de regering om elke goedgekeurde regeling binnen drie maanden na de aanneming ervan aan de Wetgevende Kamers mee te delen. Teneinde aan deze bepaling tegemoet te komen verdient het aanbeveling dat de wijzigingen aan het Protocol van Londen in de toekomst dienovereenkomstig worden ter kennis gebracht aan de Wetgevende Kamers.

4.3. De wijziging van 2 november 2006 heeft tot op heden evenmin het voorwerp uitgemaakt van een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. Het gegeven dat met die wijziging op een stilzwijgende wijze is ingestemd door de Kamer van volksvertegenwoordigers houdt geen afwijking in van de verplichting die voortvloeit 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 inwerking treden van wetten en verordeningen’ om die wijziging in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking zou 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*.⁵

*

⁴ Zie artikel 6, lid 2, inleidende zin, van het Protocol van Londen; zie eveneens het vierde en het vijfde lid van de aanhef van Resolutie LP.3(4) aangenomen op 30 oktober 2009 ‘inzake de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen’.

⁵ Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

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 de loi soumis pour avis a pour objet d'obtenir l'assentiment de la Chambre des représentants à l'amendement de l'article 6 du Protocole de Londres de 1996 (ci-après : Protocole de Londres) à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, adopté à Londres le 30 octobre 2009² (article 2 de l'avant-projet).

L'amendement précité vise à éliminer les obstacles juridiques existants à l'exportation de flux de dioxyde de carbone (il s'agit de ce que l'on appelle « transport transfrontalier *offshore* »). L'amendement de l'article 6 du Protocole de Londres s'inscrit à cet effet dans le prolongement de l'amendement du 2 novembre 2006 de l'annexe 1 du Protocole de Londres, qui a permis le stockage géologique *offshore*³.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT

3. Les articles 2 et 3 de la loi du 21 juin 2004 'portant assentiment au Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, et aux annexes 1, 2 et 3, faits à Londres le 7 novembre 1996' disposent, d'une part, que le Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, et les annexes 1, 2 et 3, faits à Londres le 7 novembre 1996, et les amendements aux annexes 1 et 2 du Protocole, qui sont adoptés et entrent en vigueur en application de l'article 22, paragraphes 1^{er} à 4, du Protocole, sortiront leur plein et entier effet et, d'autre part, que tout amendement aux annexes 1 et 2 du Protocole approuvé conformément à l'article 22, paragraphe 3, du Protocole, est communiqué aux Chambres législatives dans les trois mois qui suivent son adoption.

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

² Résolution LP.3 (4) portant amendement de l'article 6 du Protocole de Londres, adoptée à Londres le 30 octobre 2009.

³ Voir l'article 6, paragraphe 2, phrase introductive, du Protocole de Londres; voir également les quatrième et cinquième alinéas du préambule de la résolution LP.3(4) adoptée le 30 octobre 2009 'portant amendement de l'article 6 du Protocole de Londres'.

4. L'amendement de l'article 6 du protocole de Londres, soumis pour avis, auquel il est envisagé de donner assentiment, s'inscrit dans le prolongement de l'amendement du 2 novembre 2006 de l'annexe 1 du Protocole de Londres, qui a permis le stockage géologique *offshore*⁴.

4.1. Interrogé sur le point de savoir, si pour cet amendement du 2 novembre 2006, les prescriptions des articles 2 et 3 de la loi du 21 juin 2004 ont été respectées, quelles sont les références correspondantes des documents parlementaires concernés et si, eu égard à l'article 190 de la Constitution, l'amendement a été publié au *Moniteur belge*, le délégué a répondu :

« Ik heb het nagevraagd bij de FOD Buitenlandse Zaken: de vormvoorschriften uit de bewuste artikelen 2 en 3 werden nog niet nagekomen.

De publicatie in het Belgisch Staatsblad is ook nog niet gebeurd.

De FOD Buitenlandse Zaken zal het nodige doen om dit in orde te brengen ».

4.2. L'amendement du 2 novembre 2006 de l'annexe 1 du Protocole de Londres, mentionné au point 4, est entré en vigueur le 10 février 2007 à l'égard de la Belgique. Cet amendement n'a cependant pas été notifié aux chambres législatives.

Afin de permettre aux chambres législatives de signaler au gouvernement fédéral qu'elles n'approuvent pas une règle déterminée, la loi du 21 juin 2004 a été complétée par une disposition prévoyant l'obligation pour le gouvernement de notifier aux chambres législatives toute règle qui a été approuvée dans un délai de trois mois qui suit son adoption. Afin de satisfaire à cette disposition, il est recommandé que les amendements au Protocole de Londres soient à l'avenir notifiés aux chambres législatives conformément à celle-ci.

4.3. L'amendement du 2 novembre 2006 n'a, à ce jour, pas non plus fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*. Le fait que la Chambre des représentants a donné préalablement son assentiment d'une manière implicite à cet amendement n'emporte pas de dérogation à l'obligation de le publier au *Moniteur belge* pour qu'il puisse produire ses 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'.

⁴ Voir l'article 6, paragraphe 2, phrase introductive, du Protocole de Londres; voir également les quatrième et cinquième alinéas du préambule de la résolution LP.3(4) adoptée le 30 octobre 2009 'portant amendement de l'article 6 du Protocole de Londres'.

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* ⁵.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁵ Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, pp. 565-567, note J. Verhoeven.