



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.682/1
van 20 juli 2023

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de amendementen van het Protocol van Aarhus van 1998 inzake persistente organische stoffen, gedaan te Genève op 18 december 2009, en met de amendementen van het Protocol van Aarhus van 1998 inzake zware metalen, gedaan te Genève op 13 december 2012, en tot wijziging van de beide wetten van 25 mei 2005 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998, en houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 73.682/1
du 20 juillet 2023

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment aux amendements au Protocole d’Aarhus de 1998 relatif aux polluants organiques persistants, faits à Genève le 18 décembre 2009, et aux amendements au Protocole d’Aarhus de 1998 relatif aux métaux lourds faits à Genève le 13 décembre 2012, et modifiant les deux lois du 25 mai 2005 portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979 relatif aux métaux lourds, et aux Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998, et portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979 relatif aux polluants organiques persistants, et aux Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998’

Op 24 mei 2023 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 amendementen van het Protocol van Aarhus van 1998 inzake persistente organische stoffen, gedaan te Genève op 18 december 2009, en met de amendementen van het Protocol van Aarhus van 1998 inzake zware metalen, gedaan te Genève op 13 december 2012, en tot wijziging van de beide wetten van 25 mei 2005 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998, en houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juli 2023.

*

Le 24 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment aux amendements au Protocole d'Aarhus de 1998 relatif aux polluants organiques persistants, faits à Genève le 18 décembre 2009, et aux amendements au Protocole d'Aarhus de 1998 relatif aux métaux lourds faits à Genève le 13 décembre 2012, et modifiant les deux lois du 25 mai 2005 portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979 relatif aux métaux lourds, et aux Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998, et portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979 relatif aux polluants organiques persistants, et aux Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 11 juillet 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juillet 2023.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met de amendementen van het Protocol van Aarhus van 1998 inzake organische stoffen, gedaan te Genève op 18 december 2009 en de amendementen van het Protocol van Aarhus van 1998 inzake zware metalen, gedaan te Genève op 13 december 2012 (artikel 2).

Het voorontwerp vervangt eveneens artikel 2 respectievelijk van de wet van 25 mei 2005 'houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998' (artikel 3) en van de wet van 25 mei 2005 'houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake persistente organische stoffen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998' (artikel 4). Met deze vervangingen van artikel 2 wordt het systeem van voorafgaande instemming aangepast en er wordt voorzien in een controlemechanisme voor de Kamer van volksvertegenwoordigers dat deze toelaat om zich te verzetten tegen amendementen op de bijlagen of een aanvullende bijlage bij de twee protocollen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

A. Protocol van Aarhus van 1998 inzake persistente organische stoffen

Artikel 2, eerste lid

2. Luidens artikel 2, eerste lid, van het voorontwerp zullen de amendementen van het Protocol van Aarhus van 1998 inzake persistente organische stoffen, gedaan te Genève op 18 december 2009, volkomen gevolg hebben.

Uit de documenten die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd blijkt dat er vier besluiten werden aangenomen op 18 december 2009.¹

Zoals artikel 2, eerste lid, is opgesteld, is onduidelijk wat het voorwerp is van dit lid. Het is niet duidelijk of deze bepaling enkel de wijzigingen van het Protocol zelf betreft of ook betrekking heeft op de wijzigingen aan de bijlagen van het Protocol.

Bovendien moet rekening gehouden worden met het volgende. De huidige tekst van artikel 2 van de wet van 25 mei 2005 'houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998' voorziet in

¹ Besluit 2009/1 tot wijziging van de tekst van en de bijlagen I, II, III, IV, VI en VIII bij het POP protocol. Dit besluit had betrekking op wijzigingen in de artikelen 1, 3, 13, 14 en 16 van het Protocol; besluit 2009/2 betreffende de opname van gechloreerde paraffines met een korte keten en polygechloreerde naftalenen in de bijlagen I en II van het POP-protocol; besluit 2009/3 tot wijziging van de bijlagen V en VII bij het POP-protocol; besluit 2009/4 betreffende de leidraad met betrekking tot de beste beschikbare technieken voor emissiebeheersing bij het POP-protocol.

de voorafgaande instemming met wijzigingen van de bijlagen V en VII.² Aangezien het federale Parlement aldus reeds voorafgaand instemming heeft verleend aan de wijzigingen van de bijlagen V en VII, aangenomen bij beslissing 2009/3 van het Uitvoerend Orgaan met toepassing van artikel 2, tweede lid, van de wet van 25 mei 2005 ‘houdende instemming met het protocol bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998’ is een eventuele tweede instemming met deze wijzigingen overbodig.

Het verdient aanbeveling, ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer, de instemming met deze wijzigingen uit het voorontwerp van instemmingswet weg te laten.³ Het gegeven dat met die wijzigingen op een stilzwijgende wijze is ingestemd door het federale Parlement houdt evenwel geen afwijking in van de verplichting om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking zouden hebben in het interne recht.

Artikel 4

3. Artikel 4 van het voorontwerp vervangt het volledige artikel 2 van de wet van 25 mei 2005. Hierdoor wordt ook het eerste lid van dat artikel vervangen dat stelt dat het Protocol bij het Verdrag van Aarhus en de Bijlagen volkomen gevolg hebben. Omwille van de duidelijkheid van de regelgeving is het raadzaam de inleidende zin van artikel 4 van het voorontwerp aan te passen zodat enkel artikel 2, tweede lid, van de wet van 25 mei 2005 wordt vervangen. In de ontworpen tekst van artikel 2 passe men dan de interne verwijzingen aan.

4. Het ontworpen artikel 2 van de wet van 25 mei 2005 vervangt de bestaande regeling voor voorafgaande instemming met wijzigingen aan bijlagen en voegt er een verzetsmogelijkheid voor de Kamer van volksvertegenwoordigers aan toe. Deze voorafgaande instemmingsregeling betreft voortaan de amendementen op de bijlagen en de aanvullende bijlagen aangenomen met toepassing van artikel 14 van het Protocol bij het Verdrag van 1979.

² Het artikel luidt: “Het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, en de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998, zullen volkomen gevolg hebben.

De wijzigingen van de Bijlagen V en VII bij het Protocol, die met toepassing van artikel 14 van het Protocol aangenomen worden, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, zullen volkomen gevolg hebben”.

³ Voor een aangepaste formulering kan eventueel inspiratie worden gevonden in artikel 2 van 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’ dat luidt:

“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, hierna te noemen het ‘gewijzigd POP’s Protocol’, zullen volkomen gevolg hebben. Het eerste lid is niet van toepassing op bijlage V en VII waarvoor instemming verleend werd met toepassing van artikel 2, tweede lid, van het decreet van 26 maart 2004 houdende instemming met het protocol bij het verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen, met bijlagen, ondertekend te Aarhus op 24 juni 1998.”

Zowel het Hof van Cassatie⁴ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁵ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.

Een voorafgaande instemming door de wetgever met toekomstige wijzigingen is dus mogelijk, mits aan de vermelde voorwaarden is voldaan. Het voorwerp van de “aanvullende bijlagen” waarmee voorafgaand wordt ingestemd in het ontworpen artikel 2 van de wet van 25 mei 2005, wordt echter niet afgebakend, zodat de wetgever onvoldoende de grenzen van de toekomstige wijzigingen kan kennen. Daarenboven kent het protocol geen vereenvoudigde procedure voor de aanname van aanvullende bijlagen.

De voorafgaande instemming met toekomstige aanvullende bijlagen kan bijgevolg geen doorgang vinden en moet uit het ontworpen artikel 2 van de wet van 25 mei 2005 worden weggelaten.

5. Het ontworpen artikel 2 van de wet van 25 mei 2005 betreft alle bijlagen bij het protocol die kunnen worden gewijzigd met toepassing van artikel 14 van het protocol, met inbegrip van de bijlagen V en VII.

De verzetsmogelijkheid die wordt geboden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers kan uitgeoefend worden binnen een termijn die tot vier maanden kan bedragen. Voor wijzigingen in de bijlagen V en VII bepaalt artikel 14, lid 5, van het protocol echter dat de periode waarin een niet-goedkeuring van een wijziging van bijlage V of VII kan worden meegedeeld aan de depositaris verstrijkt 90 dagen na de datum van bekendmaking van de aanneming. Het ontworpen artikel 2 van de wet van 25 mei 2005 moet worden aangevuld in die zin dat met de termijnen uit het protocol voor wijzigingen aan de bijlagen V en VII rekening wordt gehouden bij de verzetsmogelijkheid.

⁴ Cass. 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-81, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁵ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 37.954-37.970-37.977-37.978/AV van 15 februari 2005 over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend te Rome op 29 oktober 2004’ (37.954/AV); een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan in Rome op 29 oktober 2004’ (37.970/AV); een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.977/AV); een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 526-546); adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007’, opmerking 28, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 355-356; adv.RvS 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juni 2012 ‘houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012’, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, 40-41, onder “Algemene opmerkingen”, punt 1.2.

B. Protocol van Aarhus van 1998 inzake zware metalen

Artikel 2, tweede lid

6. Luidens artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp zullen de amendementen van het Protocol van Aarhus van 1998 inzake zware metalen, gedaan te Genève op 13 december 2012, volkomen gevolg hebben.

Uit de documenten die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd blijkt dat er twee besluiten werden aangenomen op 13 december 2012.⁶

Zoals artikel 2, tweede lid is opgesteld is onduidelijk wat het voorwerp is van dit lid. Het is niet duidelijk of deze bepaling enkel de wijzigingen van het Protocol zelf betreft of ook betrekking heeft op de wijzigingen aan de bijlagen van het Protocol.

Bovendien moet rekening gehouden worden met het volgende. De huidige tekst van artikel 2 van de wet van 25 mei 2005 ‘houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998’ voorziet in de voorafgaande instemming met wijzigingen van de bijlagen III en VII.⁷ Aangezien het federale Parlement aldus reeds voorafgaand instemming heeft verleend aan de wijzigingen van bijlage III, aangenomen bij besluit van 2012/6 van het Uitvoerend Orgaan met toepassing van artikel 2, tweede lid, van de wet van 25 mei 2005 ‘houdende instemming met het protocol bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen, en met de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998’ is een eventuele tweede instemming met deze wijzigingen overbodig.

Het verdient aanbeveling, ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer, de instemming met deze wijzigingen uit het voorontwerp van instemmingswet weg te laten.⁸ Het gegeven dat met die wijzigingen op een stilzwijgende wijze is ingestemd door het federale Parlement houdt evenwel geen afwijking in van de verplichting om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking zouden hebben in het interne recht.

Artikel 3

7. Artikel 3 van het voorontwerp vervangt het volledige artikel 2 van de wet van 25 mei 2005. Hierdoor wordt ook het eerste lid van dat artikel vervangen dat stelt dat het Protocol bij het Verdrag van Aarhus en de Bijlagen volkomen gevolg hebben. Omwille van de

⁶ Besluit 2012/5 – wijziging van de tekst en de bijlagen, andere dan III en VII, en besluit 2012/6 wijziging van bijlage III.

⁷ Het artikel luidt: “Het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen, en de Bijlagen, gedaan te Aarhus op 24 juni 1998, zullen volkomen gevolg hebben.

De wijzigingen van de Bijlagen III en VII bij het Protocol, die met toepassing van artikel 13 van het Protocol aangenomen worden, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet, zullen volkomen gevolg hebben.”

⁸ Voor een aangepaste formulering kan eventueel inspiratie worden gevonden in het in voetnoot 3 vermelde artikel 2 van het decreet van 7 juli 2017.

duidelijkheid van de regelgeving is het raadzaam de inleidende zin van artikel 3 van het voorontwerp aan te passen zodat enkel artikel 2, tweede lid, van de wet van 25 mei 2005 wordt vervangen. In de ontworpen tekst van artikel 2 passe men dan de interne wijzigingen aan.

8. Het ontworpen artikel 2 van de wet van 25 mei 2005 vervangt de bestaande regeling voor voorafgaande instemming met wijzigingen aan bijlagen en voegt er een verzetsmogelijkheid voor de Kamer van volksvertegenwoordigers aan toe. Deze voorafgaande instemmingsregeling betreft voortaan de amendementen op de bijlagen en de aanvullende bijlagen aangenomen met toepassing van artikel 13 van het Protocol bij het Verdrag van 1979.

Zowel het Hof van Cassatie⁹ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹⁰ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.

Een voorafgaande instemming door de wetgever met toekomstige wijzigingen is dus mogelijk, mits aan de vermelde voorwaarden is voldaan. Het voorwerp van de “aanvullende bijlagen” waarmee voorafgaand wordt ingestemd in het ontworpen artikel 2 van de wet van 25 mei 2005, wordt echter niet afgebakend, zodat de wetgever onvoldoende de grenzen van de toekomstige wijzigingen kan kennen. Daarenboven kent het protocol geen vereenvoudigde procedure voor de aanname van aanvullende bijlagen.

De voorafgaande instemming met toekomstige aanvullende bijlagen kan bijgevolg geen doorgang vinden en moet uit het ontworpen artikel 2 van de wet van 25 mei 2005 worden weggelaten.

*

⁹ Zie voetnoot 4.

¹⁰ Zie de onder voetnoot 5 vermelde adviezen.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment aux amendements au Protocole d'Aarhus de 1998 relatif aux polluants organiques persistants, faits à Genève le 18 décembre 2009, et aux amendements au Protocole d'Aarhus de 1998 relatif aux métaux lourds, faits à Genève le 13 décembre 2012 (article 2).

L'avant-projet remplace aussi l'article 2, respectivement, de la loi du 25 mai 2005 'portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux métaux lourds, et aux Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998' (article 3) et de la loi du 25 mai 2005 'portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants, et aux Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998' (article 4). Ces remplacements de l'article 2 adaptent le mécanisme d'assentiment préalable et prévoient un mécanisme de contrôle pour la Chambre des représentants lui permettant de s'opposer aux amendements aux annexes ou à une annexe supplémentaire aux deux protocoles.

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

A. Protocole d'Aarhus de 1998 relatif aux polluants organiques persistants

Article 2, alinéa 1^{er}

2. Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, les amendements au Protocole d'Aarhus de 1998 relatif aux polluants organiques persistants, faits à Genève le 18 décembre 2009, sortiront leur plein et entier effet.

Il ressort des documents joints à la demande d'avis que quatre décisions ont été adoptées le 18 décembre 2009 ¹.

Dans sa formulation actuelle, l'article 2, alinéa 1^{er}, n'indique pas clairement quel est l'objet de cet alinéa. Il n'apparaît pas clairement si cette disposition concerne uniquement les amendements au Protocole lui-même ou si elle porte aussi sur les amendements aux annexes du Protocole.

En outre, il faut tenir compte de l'observation suivante. Le texte actuel de l'article 2 de la loi du 25 mai 2005 'portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants, et aux Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998' prévoit l'assentiment

¹ Décision 2009/1 concernant la modification du texte et des annexes I, II, III, IV, VI et VIII du Protocole relatif aux POP. Cette décision couvrait les amendements aux articles 1^{er}, 3, 13, 14 et 16 du Protocole ; décision 2009/2 concernant l'inscription des paraffines chlorées à chaîne courte et des naphtalènes polychlorés aux annexes I et II du Protocole relatif aux POP ; décision 2009/3 concernant la modification des annexes V et VII du Protocole relatif aux POP ; décision 2009/4 concernant le document d'orientation sur les meilleures techniques disponibles pour lutter contre les émissions de polluants organiques persistants [visées dans le Protocole relatif aux POP].

préalable aux amendements aux annexes V et VII ². Dès lors que le Parlement fédéral a ainsi déjà porté un assentiment préalable aux amendements aux annexes V et VII, adoptés par la décision 2009/3 de l'Organe exécutif – en application de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 25 mai 2005 'portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants, et aux Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998' – un éventuel second assentiment à ces amendements est superflu.

La clarté de l'ordonnancement juridique impose que l'assentiment à ces amendements soit omis de l'avant-projet de loi d'assentiment ³. Le fait que le Parlement fédéral a tacitement porté assentiment à ces amendements n'emporte cependant pas de dérogation à l'obligation de les publier au *Moniteur belge* pour qu'ils puissent produire leurs effets en droit interne.

Article 4

3. L'article 4 de l'avant-projet remplace entièrement l'article 2 de la loi du 25 mai 2005. Ce faisant, l'alinéa 1^{er} de cet article qui prévoit que le Protocole à la Convention d'Aarhus et les Annexes sortiront leur plein et entier effet, est également remplacé. Dans un souci de clarté de la réglementation, il est conseillé d'adapter la phrase liminaire de l'article 4 de l'avant-projet, de sorte que seul l'article 2, alinéa 2, de la loi du 25 mai 2005 soit remplacé. On adaptera dès lors les références internes dans le texte en projet de l'article 2.

4. L'article 2, en projet, de la loi du 25 mai 2005 remplace la règle existante relative à l'assentiment préalable aux amendements aux annexes et ajoute une possibilité d'opposition pour la Chambre des représentants. Cette règle relative à l'assentiment préalable concerne dorénavant les amendements aux annexes et aux annexes supplémentaires adoptées en application de l'article 14 du Protocole à la Convention de 1979.

² L'article s'énonce comme suit : « Le Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux polluants organiques persistants, et les Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998, sortiront leur plein et entier effet.

Les amendements aux Annexes V et VII du Protocole, qui seront adoptés en application de l'article 14 du Protocole, sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet ».

³ Pour une formulation adaptée, on peut éventuellement s'inspirer de l'article 2 du décret flamand 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', qui dispose :

« Les 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, dénommé ci-après le 'protocole POP modifié', sortiront leur plein et entier effet.

L'alinéa 1^{er} ne s'applique pas aux annexes V et VII, auxquelles assentiment a été porté en application de l'article 2, alinéa 2 du décret du 26 mars 2004 portant assentiment au protocole à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux polluants organiques persistants, avec annexes, signé à Aarhus le 24 juin 1998 ».

Tant la Cour de cassation⁴ que la section de législation du Conseil d'État⁵ admettent que, dans certaines conditions, les assemblées législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements.

Un assentiment préalable du législateur à des modifications futures est donc possible, pour autant que les conditions mentionnées soient remplies. L'objet des « annexes supplémentaires » auxquelles l'article 2, en projet, de la loi du 25 mai 2005 porte préalablement assentiment, n'est toutefois pas délimité, de sorte que le législateur ne peut avoir une connaissance suffisante des limites des futures modifications. En outre, le protocole ne prévoit pas de procédure simplifiée pour l'adoption d'annexes supplémentaires.

Par conséquent, l'assentiment préalable aux futures annexes supplémentaires ne peut pas se concrétiser et doit être omis de l'article 2, en projet, de la loi du 25 mai 2005.

5. L'article 2, en projet, de la loi du 25 mai 2005 concerne toutes les annexes au protocole qui peuvent être modifiées en application de l'article 14 du protocole, en ce compris les annexes V et VII.

La possibilité d'opposition offerte à la Chambre des représentants peut être exercée dans un délai pouvant aller jusqu'à quatre mois. Pour les amendements aux annexes V et VII, l'article 14, paragraphe 5, du protocole prévoit toutefois que la période dans laquelle l'absence d'approbation d'un amendement à l'annexe V ou VII peut être notifiée au dépositaire, prend fin 90 jours après la date de la communication de son adoption. L'article 2, en projet, de la loi du 25 mai 2005 devra être complété en ce sens que les délais fixés par le protocole pour les amendements aux annexes V et VII doivent être pris en considération en ce qui concerne la possibilité d'opposition.

⁴ Cass., 19 mars 1981, *Arr. Cass.*, 1980-81, 808; *J.T.*, 1982, 565, et note de J. Verhoeven ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

⁵ Voir par exemple l'avis C.E. 37.954-37.970-37.977-37.978/AG du 15 février 2005 sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend te Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AG) ; un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) ; un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) ; un avant-projet de loi 'portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG), (*Doc parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-1091/1, p. 526-546) ; avis C.E. 44.028/AG du 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', observation 28, *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-568/1, p. 355-356; avis C.E. 51.151/VR du 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012', *Doc parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1598/1, p. 40-41, sous « Observations générales », point 1.2.

B. Protocole d'Aarhus de 1998 relatif aux métaux lourds

Article 2, alinéa 2

6. Selon l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet, les amendements au Protocole d'Aarhus de 1998 relatif aux métaux lourds, faits à Genève le 13 décembre 2012, sortiront leur plein et entier effet.

Il ressort des documents joints à la demande d'avis que deux décisions ont été adoptées le 13 décembre 2012 ⁶.

Dans sa formulation actuelle, l'article 2, alinéa 2, n'indique pas clairement quel est l'objet de cet alinéa. Il n'apparaît pas clairement si cette disposition concerne uniquement les amendements au Protocole même ou si elle porte aussi sur les amendements aux annexes du Protocole.

En outre, il faut tenir compte de l'observation suivante. Le texte actuel de l'article 2 de la loi du 25 mai 2005 'portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux métaux lourds, et aux Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998' prévoit l'assentiment préalable aux amendements des annexes III et VII ⁷. Dès lors que le Parlement fédéral a ainsi déjà porté un assentiment préalable aux amendements à l'annexe III, adoptés par la décision 2012/6 de l'Organe exécutif – en application de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 25 mai 2005 'portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux métaux lourds, et aux Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998' – un éventuel second assentiment à ces amendements est superflu.

La clarté de l'ordonnancement juridique impose que l'assentiment à ces amendements soit omis de l'avant-projet de loi d'assentiment ⁸. Le fait que le Parlement fédéral a tacitement porté assentiment à ces amendements n'emporte cependant pas de dérogation à l'obligation de les publier au *Moniteur belge* pour qu'ils puissent produire leurs effets en droit interne.

⁶ Décision 2012/5 portant modification du texte et des annexes autres que III et VII, et décision 2012/16 portant amendement de l'annexe III.

⁷ L'article s'énonce comme suit : « Le Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif aux métaux lourds, et les Annexes, faits à Aarhus le 24 juin 1998, sortiront leur plein et entier effet.

Les amendements aux Annexes III et VII du Protocole, qui seront adoptés en application de l'article 13 du Protocoll[e], sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet ».

⁸ Pour une formulation adaptée, on peut éventuellement s'inspirer de l'article 2 du décret flamand du 7 juillet 2017 mentionné en note de bas de page 3.

Article 3

7. L'article 3 de l'avant-projet remplace entièrement l'article 2 de la loi du 25 mai 2005. Ce faisant, l'alinéa 1^{er} de cet article qui prévoit que le Protocole à la Convention d'Aarhus et les Annexes sortiront leur plein et entier effet, est également remplacé. Dans un souci de clarté de la réglementation, il est conseillé d'adapter la phrase liminaire de l'article 3 de l'avant-projet, de sorte que seul l'article 2, alinéa 2, de la loi du 25 mai 2005 soit remplacé. On adaptera dès lors les références internes dans le texte en projet de l'article 2.

8. L'article 2, en projet, de la loi du 25 mai 2005 remplace la règle existante relative à l'assentiment préalable aux amendements aux annexes et ajoute une possibilité d'opposition pour la Chambre des représentants. Cette règle relative à l'assentiment préalable concerne dorénavant les amendements aux annexes et aux annexes supplémentaires adoptées en application de l'article 13 du Protocole à la Convention de 1979.

Tant la Cour de cassation⁹ que la section de législation du Conseil d'État¹⁰ admettent que, dans certaines conditions, les assemblées législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements.

Un assentiment préalable du législateur à des modifications futures est donc possible, pour autant que les conditions mentionnées soient remplies. L'objet des « annexes supplémentaires » auxquelles l'article 2, en projet, de la loi du 25 mai 2005 porte préalablement assentiment, n'est toutefois pas délimité, de sorte que le législateur ne peut avoir une connaissance suffisante des limites des futures modifications. En outre, le protocole ne prévoit pas de procédure simplifiée pour l'adoption d'annexes supplémentaires.

Par conséquent, l'assentiment préalable aux futures annexes supplémentaires ne peut pas se concrétiser et doit être omis de l'article 2, en projet, de la loi du 25 mai 2005.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁹ Voir note de bas de page 4.

¹⁰ Voir les avis mentionnés dans la note de bas de page 5.