



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.580/1
van 21 juni 2017

avis 61.580/1
du 21 juin 2017

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met de
wijziging aan het Protocol van
Göteborg van 30 november 1999
bij het Verdrag van
13 november 1979 betreffende
grensoverschrijdende
luchtverontreiniging over lange
afstand, inzake vermindering van
verzuring, eutrofiëring en ozon op
leefniveau, op 4 mei 2012 gesloten
te Genève’

un avant-projet d’ordonnance
‘portant assentiment à
l’amendement au Protocole de
Göteborg du 30 novembre 1999 à
la Convention du
13 novembre 1979 sur la pollution
atmosphérique transfrontière à
longue distance, relatif à la
réduction de l’acidification, de
l’eutrophisation et de l’ozone
troposphérique, fait à Genève, le
4 mai 2012’

Op 23 mei 2017 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 van Göteborg van 30 november 1999 bij het Verdrag van 13 november 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, op 4 mei 2012 gesloten te Genève'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 juni 2017.

*

Le 23 mai 2017, 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 de Göteborg du 30 novembre 1999 à la Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, fait à Genève, le 4 mai 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 15 juin 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 juin 2017.

*

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 ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met de wijzigingen aan het Protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 ‘betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand’, gedaan op 4 mei 2012 te Genève (hierna: gewijzigd Göteborg Protocol) (artikel 2 van het ontwerp). Op de vergadering van het Uitvoerend Orgaan van 30 april tot 4 mei 2012 werden twee besluiten aangenomen voor de amendering van het Göteborg Protocol. Eén van die twee besluiten, namelijk het besluit 2012/2 vormt het voorwerp van de voorliggende instemming.²

Het ontwerp strekt er tevens toe om voorafgaande instemming te verlenen met wijzigingen aan de bijlagen IV tot XI van het gewijzigd Göteborg Protocol, die met toepassing van artikel 13*bis*, lid 7, ervan worden aangenomen (artikel 3, § 1).

Binnen drie maanden na hun aanneming deelt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement elke wijziging van de bijlagen IV tot XI mee. Binnen zes maanden na de mededeling van de voornoemde regering kan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zich ertegen verzetten dat de wijziging van een bijlage volkomen gevolg zal hebben (artikel 3, § 2).

3. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de goedkeuring van de wijziging van het Protocol het gemengd (federaal/gewestelijk) karakter aangehaald. Hiermee kan worden ingestemd.

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. Bij de adviesaanvraag werd niet de tekst van de wijzigingen gevoegd waarmee het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie instemming beoogt te verlenen.³

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

² Besluit 2012/1 is reeds in werking en behoeft geen instemming meer. Zie de ordonnantie van 12 juli 2007 ‘houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999’.

³ Op verzoek heeft de gemachtigde een Franse versie en een Nederlandse vertaling van het besluit 2012/2 meegedeeld.

De adviesvragende overheid wordt verzocht er in de toekomst op toe te zien dat het bij de adviesaanvraag te voegen dossier op dit punt volledig is. Het gegeven dat de adviesaanvraag betrekking heeft op een ontwerp van instemmingsakte inzake gemengde verdragsteksten en dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden al heeft geadviseerd over een ontwerp van instemmingsakte van een andere overheid met betrekking tot dezelfde teksten, stelt de adviesvragende overheid niet vrij van de verplichting om bij de adviesaanvraag een volledig dossier te voegen. De ontbrekende verdragsteksten dienen in elk geval bij het ontwerp te worden gevoegd zoals het zal worden ingediend bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP

Indieningsbesluit

5. In het besluit tot indiening van het ontwerp van ordonnantie dient de volgende formule te worden gebruikt:

“De Minister van ... is ermee belast bij het parlement het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt.”⁴

Artikel 2

6. Aangezien in artikel 2 van het ontwerp uitsluitend de instemming wordt beoogd met de wijziging aan het Göteborg Protocol bij het besluit 2012/2, wordt zulks ter wille van de duidelijkheid het best geëxpliciteerd in de betrokken bepaling (“De wijziging bij het besluit 2012/2 aangebracht aan ...”).

Artikel 3

7. In artikel 3, § 1, van het ontwerp, wordt verwezen naar artikel 13bis van het Protocol. Die bepaling omvat tevens een regeling voor het wijzigen van de bijlagen I en III. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of voor die wijzigingen ook moet worden voorzien in een voorafgaande instemmingsregeling en of het om advies voorgelegde ontwerp met het oog daarop moet worden aangepast.

8. De procedure van voorafgaande instemming doet in het geheel geen afbreuk aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 33 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, om die wijzigingen bekend te maken in het *Belgisch Staatsblad* opdat ze bindend worden in het interne recht.

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 4-1-10-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 worden de ordonnanties na hun afkondiging in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt, en zijn zij verbindend de tiende dag na die van deze bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen. Volgens het Hof van Cassatie is de voornoemde 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.⁵

De toekomstige wijzigingen aan de bijlagen waarover het in dit geval gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*.

*

⁵ Cass. 11 december 1953, *Arr. Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr.Cass.* 1980-81, 808, *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 juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment aux amendements au Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, avec annexes, à la Convention de 1979 'sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance', faits le 4 mai 2012 à Genève (ci-après : le Protocole de Göteborg amendé) (article 2 du projet). À la réunion de l'Organe exécutif du 30 avril au 4 mai 2012, deux décisions ont été adoptées en vue d'amender le Protocole de Göteborg. C'est l'une des deux décisions, à savoir la décision 2012/2, qui fait l'objet de l'assentiment à l'examen ².

Le projet vise également à donner un assentiment préalable aux amendements aux annexes IV à XI du Protocole de Göteborg amendé, qui seront adoptés en application de son article 13bis, paragraphe 7 (article 3, § 1^{er}).

Dans les trois mois suivant leur adoption, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale communique au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale tout amendement aux annexes IV à XI. Dans les six mois suivant la communication du gouvernement précité, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut s'opposer à ce que l'amendement à une annexe sortisse son plein et entier effet (article 3, § 2).

3. L'exposé des motifs évoque, en ce qui concerne l'approbation de l'amendement au Protocole, le caractère mixte (fédéral/régional). On peut se rallier à ce point de vue.

OBSERVATION PRÉALABLE

4. Le texte des amendements auquel l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend porter assentiment, n'a pas été joint à la demande d'avis ³.

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

² La décision 2012/1 est déjà entrée en vigueur et ne doit plus faire l'objet d'un assentiment. Voir l'ordonnance du 12 juillet 2007 'portant assentiment au Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, avec annexes, signés à Göteborg le 30 novembre 1999'.

³ Donnant suite à une demande en ce sens, le délégué a communiqué une version française et une traduction néerlandaise de la décision 2012/2.

L'autorité dont émane la demande d'avis est invitée à veiller à l'avenir à ce que le dossier devant être joint à la demande d'avis, soit complet sur ce point. La circonstance que la demande d'avis porte sur un projet d'acte d'assentiment concernant des textes conventionnels mixtes et que le Conseil d'État, section de législation, a déjà rendu, par le passé, un avis sur un projet d'acte d'assentiment d'une autre autorité relativement aux mêmes textes, ne dispense pas l'autorité dont émane la demande d'avis de l'obligation de joindre à la demande un dossier complet. Il convient en tout cas de joindre les textes manquants de la convention au projet, tel qu'il sera déposé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

EXAMEN DU TEXTE DU PROJET

Arrêté de présentation

5. Dans l'arrêté de présentation du projet d'ordonnance, il y a lieu d'utiliser la formule suivante :

« Le Ministre de... est chargé de présenter au Parlement le projet d'ordonnance dont la teneur suit : »⁴.

Article 2

6. L'article 2 du projet visant exclusivement l'assentiment à l'amendement au Protocole apporté par la décision 2012/2, la lisibilité commande de l'explicitier dans la disposition concernée (« L'amendement apporté par la décision 2012/2 au ... »).

Article 3

7. L'article 3, § 1^{er}, du projet fait référence à l'article 13bis du Protocole. Cette disposition comporte également des prescriptions en ce qui concerne les amendements aux annexes I et III. Les auteurs du projet doivent examiner si, en ce qui concerne ces amendements, il ne faut pas également prévoir un assentiment préalable et si le projet soumis pour avis ne doit pas être adapté en ce sens.

8. La procédure d'assentiment préalable n'affecte en rien l'obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution, combiné avec l'article 33 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', de publier ces amendements 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. L'article 33 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, prescrit que, après promulgation, les

⁴ *Principes de la technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, formule F 4-1-10-3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

ordonnances sont publiées au *Moniteur belge*, et sont obligatoires le dixième jour suivant celui de cette publication, à moins qu'elles n'aient fixé un autre délai. 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*⁵.

Les amendements futurs aux annexes dont il s'agit en l'occurrence devront par conséquent être publiés au *Moniteur belge*.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

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