RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.394/1
van 10 juni 2021

avis 69.394/1
du 10 juin 2021

over

sur

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève'

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 7 septembre 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution d'un certain nombre de dispositions du Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à la 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, tels que modifiés le 4 mai 2012 à Genève'

‡ LW-CDGVIFJFB-GJDJEVT‡

Op 12 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, 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 10 juni 2021.

*

Le 12 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 7 septembre 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution d'un certain nombre de dispositions du Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à la 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, tels que modifiés le 4 mai 2012 à Genève'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 2 juin 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, 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 10 juin 2021.

*

‡ LW-CDGVIFJFB-GJDJEVT‡

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 VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de instemming met het samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van 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, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève'.

Het samenwerkingsakkoord waarmee de wetgever wil instemmen strekt ertoe de inspanningen voor het bereiken van de doelstellingen opgenomen in bijlage II bij het protocol (artikel 2 van het samenwerkingsakkoord) over de partijen te verdelen.

VORMVEREISTEN

3. Het advies van de Inspectie van Financiën dateert van 15 juli 2016 en het begrotingsakkoord van 26 augustus 2016.

De Inspectie van Financiën moet haar advies geven en de minister van begroting moet zijn akkoord geven in het licht van de begrotingstoestand van het ogenblik. Opdat dit advies en dat akkoord relevant zouden zijn, moet de tijd die verstrijkt tussen het advies en het akkoord, enerzijds, en de beslissing, anderzijds, in principe kort zijn. Een advies en een begrotingsakkoord kunnen moeilijk in aanmerking worden genomen als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als de budgettaire omstandigheden waarvan is uitgegaan door de Inspectie van Financiën en de minister van begroting gewijzigd kunnen zijn.

Indien de budgettaire context is gewijzigd, en rekening houdende met het gegeven dat in principe dient te worden gesteund op een actueel advies van de Inspectie van Financiën en een actueel begrotingsakkoord, dienen een nieuw advies en een nieuw akkoord te worden gevraagd.

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

‡ LW-CDGVIFJFB-GJDJEVT‡

4. De notificatie van de ministerraad dateert van 2 december 2016. Dit grote tijdsverloop sedert de beslissing in ministerraad en de aanbeveling dat een nieuw advies van de inspectie van financiën en een begrotingsakkoord dienen te worden gevraagd, hebben tot gevolg dat ook de ministerraad zich opnieuw over de voorliggende instemming dient te buigen.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 2

5. In advies 65.721/VR van 13 juni 2019 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [7 september 2018]tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van 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, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève' met betrekking tot de bekendmaking van de beslissingen 2012/1 en 2012/2[2] het volgende opgemerkt:

> "Op de vraag of de beslissingen 2012/1 en 2012/2 werden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:
>
> > 'De beslissingen zijn nog niet bekend gemaakt in het Staatsblad. Voor beslissing 2012/2 kan dit pas gebeuren nadat de ratificatieprocedure van het geamendeerde protocol is doorlopen, wat nog niet het geval is. Beslissing 2012/1 werd evenmin gepubliceerd. Voor beslissingen zoals 2012/1, die geen ratificatie door de partijen behoeven, is binnen de CCIM-stuurgroep Atmosfeer een aanpak afgesproken die ervoor moet zorgen dat deze beslissingen in de toekomst tijdig in het Staatsblad worden gepubliceerd, zoals gevraagd door de Raad. Uit het verslag van de vergadering van 6 februari 2017:
> >
> > In de 3 adviezen van de raad van State (die ter informatie worden meegestuurd met het verslag) komen 3 elementen aan bod die ook voor de andere overheden van belang zijn:
> >
> > - Verplichting om voor de bijlagen waarvoor een versnelde amenderingsprocedure geldt de wijzigingen bekend te maken in het Belgisch staatsblad. Dit is een exclusieve bevoegdheid voor de federale overheid. Er wordt afgesproken dat dit in de toekomst zal gemeld worden aan de Kanselarij door de Belgische LRTAP-piloot.'
>
> Er dient over te worden gewaakt dat voornoemde beslissingen daadwerkelijk in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt."

Aan deze opmerking wordt thans opnieuw herinnerd.

[2] Uit de preambule bij het samenwerkingsakkoord blijkt dat het Uitvoerend Orgaan van het op 13 november 1979 opgemaakte verdrag 'betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand' (LRTAP-verdrag) op 4 mei 2012 een akkoord heeft bereikt over de amendering van het protocol van Göteborg middels de beslissingen 2012/1 en 2012/2.

‡ LW-CDGVIFJFB-GJDJEVT‡

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

Artikel 1

6. De wetten tot goedkeuring van samenwerkingsakkoorden zijn niet langer een verplicht bicamerale, maar wel een monocamerale aangelegenheid in de zin van artikel 74 van de Grondwet. Het is derhalve aan deze laatste grondwetsbepaling, en niet aan artikel 78 van de Grondwet, dat moet worden gerefereerd in artikel 1 van het voorontwerp.

Artikel 2

7. De formule die in de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorontwerp van wet wordt gehanteerd met het oog op de instemming met het samenwerkingsakkoord, is niet in overeenstemming met de wetgevingstechnische gebruiken ter zake.

In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorontwerp behoort te worden geschreven "Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord …".[3]

*

[3] Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 210 en formule F 4-1-5.

‡ LW-CDGVIFJFB-GJDJEVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 et l'accomplissement des formalités prescrites [1].

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération du 7 septembre 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'exécution de plusieurs dispositions du 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, tels que modifiés le 4 mai 2012 à Genève'.

L'accord de coopération auquel le législateur entend donner assentiment a pour objet de répartir entre les parties les efforts à fournir pour atteindre les objectifs mentionnés dans l'annexe II du protocole (article 2 de l'accord de coopération).

FORMALITÉS

3. L'avis de l'Inspection des Finances date du 15 juillet 2016 et l'accord budgétaire, du 26 août 2016.

L'Inspection des Finances doit donner son avis et le Ministre du Budget doit donner son accord au regard de la situation budgétaire du moment. Pour que cet avis et cet accord soient pertinents, le délai qui les sépare de la décision doit en principe être bref. Un avis et un accord budgétaire peuvent difficilement être retenus comme point de départ d'une décision devant intervenir beaucoup plus tard si les circonstances budgétaires sur lesquelles l'Inspection des Finances et le Ministre du Budget se sont fondés sont susceptibles d'avoir changé.

Si le contexte budgétaire a changé et compte tenu du fait qu'il convient, en principe, de s'appuyer sur un avis actuel de l'Inspection des Finances et sur un accord budgétaire actuel, il s'impose de demander un nouvel avis et un nouvel accord.

4. La notification du Conseil des ministres date du 2 décembre 2016. Compte tenu du laps de temps important écoulé depuis la décision du Conseil des ministres et de la recommandation selon laquelle il y a lieu de demander un nouvel avis de l'Inspection des Finances et un nouvel accord budgétaire, il s'impose également que le Conseil des ministres se penche à nouveau sur l'assentiment à l'examen.

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

‡ LW-CDGVIFJFB-GJDJEVT‡

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 2

5. Dans son avis 65.721/VR du 13 juin 2019 sur un avant-projet de décret de la Région flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [7 september 2018] tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van 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, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève', le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a formulé l'observation suivante en ce qui concerne la publication des décisions 2012/1 et 2012/2 [2] :

« Op de vraag of de beslissingen 2012/1 en 2012/2 werden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

'De beslissingen zijn nog niet bekend gemaakt in het Staatsblad. Voor beslissing 2012/2 kan dit pas gebeuren nadat de ratificatieprocedure van het geamendeerde protocol is doorlopen, wat nog niet het geval is. Beslissing 2012/1 werd evenmin gepubliceerd. Voor beslissingen zoals 2012/1, die geen ratificatie door de partijen behoeven, is binnen de CCIM-stuurgroep Atmosfeer een aanpak afgesproken die ervoor moet zorgen dat deze beslissingen in de toekomst tijdig in het Staatsblad worden gepubliceerd, zoals gevraagd door de Raad. Uit het verslag van de vergadering van 6 februari 2017:

In de 3 adviezen van de raad van State (die ter informatie worden meegestuurd met het verslag) komen 3 elementen aan bod die ook voor de andere overheden van belang zijn:

- Verplichting om voor de bijlagen waarvoor een versnelde amenderingsprocedure geldt de wijzigingen bekend te maken in het Belgisch staatsblad. Dit is een exclusieve bevoegdheid voor de federale overheid. Er wordt afgesproken dat dit in de toekomst zal gemeld worden aan de Kanselarij door de Belgische LRTAP-piloot.'

Er dient over te worden gewaakt dat voornoemde beslissingen daadwerkelijk in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt ».

Cette observation est rappelée aujourd'hui.

[2] Il ressort du préambule de l'accord de coopération que l'Organe exécutif de la Convention 'sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance', faite le 13 novembre 1979 (Convention LRTAP), a conclu le 4 mai 2012 un accord sur l'amendement du protocole de Göteborg par le biais des décisions 2012/1 et 2012/2.

‡ LW-CDGVIFJFB-GJDJEVT‡

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

Article 1er

6. Les lois portant approbation d'accords de coopération sont une manière monocamérale au sens de l'article 74 de la Constitution, et non plus une matière bicamérale obligatoire. L'article 1er de l'avant-projet doit dès lors viser cette dernière disposition constitutionnelle, et non l'article 78 de la Constitution.

Article 2

7. Dans le texte néerlandais de l'article 2 de l'avant-projet de loi, la formule utilisée en vue de porter assentiment à l'accord de coopération n'est pas conforme aux usages de la légistique en la matière.

Dans le texte néerlandais de l'article 2 de l'avant-projet, on écrira « Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord … » [3].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[3] Voir *Code de légistique*, recommandation n° 210 et formule F 4-1-5.

‡ LW-CDGVIFJFB-GJDJEVT‡