



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.855/16
van 2 februari 2024

avis 74.855/16
du 2 février 2024

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brusselse
Hoofdstedelijke Gewest
'houdende instemming met
bijlage VI van het Protocol
betreffende milieubescherming
bij het Verdrag inzake
Antarctica, opgesteld te
Stockholm op 17 juni 2005'

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de Bruxelles
Capitale 'portant assentiment à
l'annexe VI du protocole au
traité sur l'Antarctique relatif à
la protection de
l'environnement, faite à
Stockholm le 17 juin 2005'

Op 13 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘houdende instemming met bijlage VI van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, opgesteld te Stockholm op 17 juni 2005’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 30 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 februari 2024.

*

Le 13 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles Capitale ‘portant assentiment à l'annexe VI du protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, faite à Stockholm le 17 juin 2005’.

L'avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 30 janvier 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 février 2024.

*

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, voor wat betreft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met bijlage VI van het Protocol betreffende de milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, opgesteld te Stockholm op 17 juni 2005 (hierna: “bijlage VI”) (artikel 2 van het voorontwerp). Het voorontwerp strekt er tevens toe om voorafgaande instemming te verlenen met mogelijk later, overeenkomstig artikel 13 van de bijlage, aan te nemen veranderingen of wijzigingen van de bijlage zonder dat België zich ertegen verzet heeft (artikel 3, § 1).

Bijlage VI is van toepassing op milieubedreigende noodsituaties in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is die betrekking hebben op programma's voor wetenschappelijk onderzoek, toeristische activiteiten alsmede alle andere gouvernementele en niet-gouvernementele activiteiten ondernomen in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is waarvan overeenkomstig artikel VII, vijfde paragraaf, van het Verdrag inzake Antarctica vooraf kennisgeving dient te worden gedaan. Daartoe verplicht elke Partij haar exploitanten om redelijke preventieve maatregelen te treffen (artikel 3) en rampenplannen op te stellen (artikel 4). In geval van milieubedreigende noodsituaties die het gevolg zijn van de activiteiten van de exploitant moet deze laatste onverwijld doeltreffende bestrijdingsacties ondernemen, bij gebreke waarvan de Partij van die exploitant en andere Partijen aangemoedigd worden dergelijke acties te ondernemen (artikel 5). De exploitant die verzuimt dergelijke bestrijdingsacties te ondernemen, is gehouden tot de kosten ervan (artikel 6). De Partijen die bestrijdingsacties overeenkomstig artikel 5, tweede lid, hebben ondernomen, kunnen een rechtsvordering tegen een niet-staatsexploitant instellen. Elke Partij waarborgt dat haar rechters bevoegd zijn om kennis te nemen van dergelijke rechtsvorderingen en dat er een tenuitvoerleggingsmechanisme wordt ingesteld (artikel 7). De bijlage voorziet in een aantal gronden voor vrijwaring van aansprakelijkheid (artikel 8 en 10) en voor beperking van aansprakelijkheid (artikel 9). Elke Partij legt aan haar exploitanten een financiële garantie op (artikel 11). Tot slot voorziet bijlage VI in de oprichting van een internationaal fonds (artikel 12) en in een procedure tot verandering of wijziging van de bijlage (artikel 13).

Bijlage VI geeft, zoals wordt aangegeven in het vierde lid van de preambule, uitvoering aan artikel 16 van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag van Antarctica, of het Protocol van Madrid van 4 oktober 1991.

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

BEVOEGDHEID

3. Op 8 februari 2022 heeft de werkgroep gemengde verdragen, ingesteld bij samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, voorgesteld om het gemengd karakter van de bijlage aan te nemen. De Interministeriële conferentie van het buitenlands beleid heeft op 21 april 2022 het gemengd karakter van bijlage VI vastgesteld.

De Raad van State kan met deze kwalificatie instemmen.²

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. In artikel 3, § 2, van het voorontwerp wordt bepaald dat elke verandering of wijziging van bijlage VI die overeenkomstig artikel 13 wordt aangenomen binnen drie maanden na het aannemen ervan aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wordt meegedeeld. Volgens de memorie van toelichting is de bedoeling hiervan om het Brussels Hoofdstedelijk Parlement de mogelijkheid te bieden om bezwaar te maken. Door deze mogelijkheid van verzet staat het procedé van de voorafgaande instemming, waarin is voorzien in artikel 3, § 1, van het voorontwerp, niet langer op gespannen voet met artikel 167 van de Grondwet en artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ gelezen in samenhang met artikel 4, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

4.2. Teneinde de verzetsprocedure effectief te maken zullen de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, elk binnen hun bevoegdheid, de nodige maatregelen moeten nemen om de uitvoering van een dergelijk systeem van voorafgaande, voorwaardelijke instemming daadwerkelijk uitvoerbaar te maken. Zo zal het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zijn reglement moeten aanpassen teneinde een daadwerkelijk recht tot tussenkomst van het parlement mogelijk te maken.³ De vraag rijst ook of het Brussels Hoofdstedelijk Parlement niet het best bepaalt op welke manier het zijn eventueel verzet of bezwaar tot uitdrukking zal brengen.

² De bepalingen van de bijlage hebben betrekking op aangelegenheden die deels onder de bevoegdheid van de gewesten vallen, in de eerste plaats met betrekking tot milieu en natuurbescherming, met inbegrip van het voorkomen van milieuschade en milieuaansprakelijkheid, en deels onder de bevoegdheid van de federale overheid, in het bijzonder met betrekking tot de bescherming van Antarctica (GwH 7 mei 2020, nr. 57/2020, B.17.3 en B.17.4).

³ Hiervoor kan inspiratie worden gevonden in het Reglement van het Vlaams Parlement (<https://www.vlaamsparlement.be/nl/over-ons/het-reglement-van-het-vlaams-parlement>).

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Artikel 3

5.1. De gemachtigde heeft ermee ingestemd dat in artikel 3, § 1, van het voorontwerp wordt gepreciseerd dat met de tekst “§ 2” artikel 13, § 2, van bijlage VI wordt geïnviseerd.⁴

5.2. De woorden “zonder bezwaar van België” moeten worden geschrapt. Overeenkomstig de procedure van artikel 13, § 2, van bijlage VI kan de verandering of wijziging immers geen doorgang vinden wanneer België deze als Consultatieve Partij niet goedkeurt.

*

⁴ België is immers een Consultatieve Partij zodat de procedure van artikel 13, § 2, van de bijlage van toepassing is.

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 D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, à l'annexe VI du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, faite à Stockholm le 17 juin 2005 (ci-après : « annexe VI ») (article 2 de l'avant-projet). L'avant-projet vise en outre à donner assentiment préalable aux amendements ou modifications de l'annexe qui seront éventuellement adoptés ultérieurement, conformément à l'article 13 de l'annexe, sans que la Belgique ne s'y soit opposée (article 3, § 1^{er}).

L'annexe VI s'applique aux situations critiques pour l'environnement dans la zone du Traité sur l'Antarctique, qui ont trait à des programmes de recherche scientifique, au tourisme et à toutes autres activités gouvernementales et non gouvernementales dans la zone du Traité sur l'Antarctique pour lesquelles une notification préalable est requise en vertu du paragraphe 5 de l'article VII du Traité sur l'Antarctique. À cet effet, chaque Partie exige de ses opérateurs qu'ils prennent des mesures de prévention raisonnables (article 3) et qu'ils établissent des plans d'urgence (article 4). En cas de situations critiques pour l'environnement qui pourraient résulter des activités de l'opérateur, ce dernier doit prendre des actions rapides et efficaces, faute de quoi la Partie de cet opérateur et d'autres Parties sont encouragées à prendre de telles actions (article 5). L'opérateur qui ne prend pas de telles actions rapides et efficaces est tenu d'en payer les coûts (article 6). Les Parties qui ont pris des actions en cas d'urgence, conformément à l'article 5, paragraphe 2, peuvent intenter un recours en indemnisation contre un opérateur non étatique. Chaque Partie veille à ce que ses tribunaux possèdent la compétence nécessaire pour accepter de tels recours et à ce que soit mis en place un mécanisme pour l'application (article 7). L'annexe prévoit un certain nombre de motifs d'exonération de responsabilité (articles 8 et 10) et de plafonds de responsabilité (article 9). Chaque Partie impose à ses opérateurs une garantie financière (article 11). Enfin, l'annexe VI prévoit la création d'un fonds international (article 12) et une procédure d'amendement ou de modification de l'annexe (article 13).

Comme indiqué au quatrième alinéa du préambule, l'annexe VI donne exécution à l'article 16 du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, ou Protocole de Madrid du 4 octobre 1991.

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

COMPÉTENCE

3. Le Groupe de travail Traités mixtes, institué par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes', a proposé le 8 février 2022 d'admettre le caractère mixte de l'annexe. Le 21 avril 2022, la Conférence interministérielle de la Politique étrangère a établi le caractère mixte de l'annexe VI.

Le Conseil d'État peut se rallier à cette qualification ².

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. L'article 3, § 2, de l'avant-projet prévoit que tout amendement ou toute modification de l'annexe VI, adopté conformément à l'article 13, est communiqué au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale dans les trois mois suivant son adoption. Selon l'exposé des motifs, l'objectif de cette disposition est de permettre au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale de s'y opposer. Du fait de cette possibilité d'opposition, le procédé de l'assentiment préalable, prévu à l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet, ne se heurte plus aux articles 167 de la Constitution et 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 4, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

4.2. Afin de rendre la procédure d'opposition effective, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, chacun dans le cadre de leurs compétences, devront prendre les mesures nécessaires pour que la mise en œuvre d'un tel système d'assentiment préalable conditionnel puisse effectivement se concrétiser. Ainsi, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale devra adapter son règlement pour qu'il puisse exercer un droit d'intervention effectif ³. La question se pose également de savoir si le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne devrait pas déterminer la manière dont il exprimera son opposition ou objection éventuelle.

² Les dispositions de l'annexe portent sur des matières qui relèvent en partie de la compétence des régions, tout d'abord en ce qui concerne l'environnement et la protection de la nature, en ce compris la prévention des dommages environnementaux et la responsabilité environnementale, et en partie de la compétence de l'autorité fédérale, en particulier en ce qui concerne la protection de l'Antarctique (C.C., 7 mai 2020, n° 57/2020, B.17.3 et B.17.4).

³ À cet effet, on peut s'inspirer du Règlement du Parlement flamand (<https://www.vlaamsparlement.be/nl/over-ons/het-reglement-van-het-vlaams-parlement>).

EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCEArticle 3

5.1. Le délégué a convenu que l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet doit préciser que le texte « § 2 » vise l'article 13, paragraphe 2, de l'annexe VI ⁴.

5.2. Les mots « sans que la Belgique ne s'y oppose » doivent être omis. En effet, conformément à la procédure inscrite à l'article 13, paragraphe 2, de l'annexe VI, l'amendement ou la modification ne peuvent pas se concrétiser si la Belgique, en tant que Partie consultative, ne l'approuve pas.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁴ La Belgique est en effet une Partie consultative, de sorte que la procédure prévue à l'article 13, paragraphe 2, de l'annexe est applicable.