



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.380/16
van 21 maart 2024

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de wijzigingen van het Protocol van Göteborg van 1999 ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, met bijlagen, gedaan te Genève op 4 mei 2012, en tot wijziging van de wet van 1 mei 2006 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, gedaan te Göteborg op 30 november 1999’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.380/16
du 21 mars 2024

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment aux amendements au Protocole de Göteborg de 1999 relatif à la réduction de l’acidification, de l’eutrophisation et de l’ozone troposphérique, avec annexes, faits à Genève le 4 mai 2012, et modifiant la loi du 1^{er} mai 2006 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, fait à Göteborg le 30 novembre 1999’

Op 17 januari 2024 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 wijzigingen van het Protocol van Göteborg van 1999 ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, met bijlagen, gedaan te Genève op 4 mei 2012, en tot wijziging van de wet van 1 mei 2006 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, gedaan te Göteborg op 30 november 1999’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 12 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, 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 Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 maart 2024.

*

Le 17 janvier 2024, 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 de Göteborg de 1999 relatif à la réduction de l’acidification, de l’eutrophisation et de l’ozone troposphérique, avec annexes, faits à Genève le 4 mai 2012, et modifiant la loi du 1^{er} mai 2006 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, fait à Göteborg le 30 novembre 1999’.

L’avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 12 mars 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d’État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, 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 Tim CORTHAUT, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 21 mars 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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen, wat betreft de federale Staat, met de wijzigingen van 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 te Genève op 4 mei 2012,² met uitzondering van bijlage I waarmee reeds instemming werd verleend met toepassing van artikel 2, tweede lid, van de wet van 1 mei 2006 ‘houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, gedaan te Göteborg op 30 november 1999’ (artikel 2).

Die wijzigingen werden al onderzocht door de Raad van State, afdeling Wetgeving, in verenigde kamers.³

Het voorontwerp vervangt eveneens artikel 2 van de wet van 1 mei 2006 (artikel 3). Met deze vervanging wordt vooreerst instemming verleend met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, gedaan te Göteborg op 30 november 1999 (ontworpen artikel 2, § 1).

Daarnaast wordt het systeem van voorafgaande instemming aangepast en wordt er voorzien in een controlemechanisme voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat haar toelaat om zich te verzetten tegen de voorafgaande instemming met wijzigingen aan de bijlagen. Het systeem van voorafgaande instemming heeft betrekking op wijzigingen aan:

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

² Op de vergadering van het Uitvoerend Orgaan van 30 april tot 4 mei 2012 werden de beslissingen 2012/1 en 2012/2 aangenomen voor de amendering van het Göteborg Protocol. Deze beslissingen zijn gevoegd bij het voorwerp, al heeft de instemming enkel betrekking op beslissing 2012/2, omdat met besluit 2012/1 al stilzwijgend werd ingestemd.

³ Adv.RvS 60.480/1-VR van 27 januari 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 november 2019 ‘houdende instemming met de wijziging 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’. Zie ook adv.RvS 67.041/4 van 18 maart 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het décret Wallon du 16 juillet 2020 ‘portant assentiment aux amendements au protocole de 1999 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, faits à Genève, le 4 mai 2012’ en adv.RvS 61.580/1 van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 17 december 2020 ‘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’.

- Bijlagen I en III die met toepassing van artikel 13*bis*, vierde lid, van het Protocol worden aangenomen (ontworpen artikel 2, § 2);
- Bijlagen IV tot XI die met toepassing van artikel 13*bis*, zevende lid, van het Protocol worden aangenomen (ontworpen artikel 2, § 3);
- Bijlage II die met toepassing van artikel 13, lid 5, van het Protocol wordt aangenomen (ontworpen artikel 2, § 4).⁴

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

Artikel 2

3. Luidens het eerste lid van deze bepaling zullen de wijzigingen van 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 te Genève op 4 mei 2012 (hierna: gewijzigd Göteborg Protocol), volkomen gevolg hebben. Het betreft de bijgevoegde beslissing 2012/2 van het Uitvoerend Orgaan.

Luidens het tweede lid is het eerste lid niet van toepassing op de bijlage I (lees: de wijziging van bijlage I bij beslissing 2012/1 van het Uitvoerend Orgaan) waarmee al stilzwijgend instemming verleend werd met toepassing van artikel 2, tweede lid, van de wet van 1 mei 2006. Het betreft de bijgevoegde beslissing 2012/1 van het Uitvoerend Orgaan.

3.1. Gelet op die impliciete instemming is artikel 2 van het ontwerp nodeloos gecompliceerd. Het volstaat om artikel 2 als volgt te formuleren:

“Beslissing 2012/2 van het Uitvoerend Orgaan ‘tot wijziging van de tekst en de bijlagen II tot IX van het Protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand en de toevoeging van nieuwe bijlagen X en XI, gedaan te Genève op 4 mei 2012’, in bijlage, zal volkomen gevolg hebben.”

3.2. Het gegeven dat met beslissing 2012/1 van het Uitvoerend Orgaan al op een stilzwijgende wijze is ingestemd door de Kamer van volksvertegenwoordigers houdt evenwel geen

⁴ Bijlage I Kritische belasting en kritische niveaus;
Bijlage II Emissieplafonds;
Bijlage III Aangewezen beheersgebied voor verontreinigende emissies;
Bijlage IV Grenswaarden voor zwavelemissies uit stationaire bronnen;
Bijlage V Grenswaarden voor de emissies van stikstofoxiden uit stationaire bronnen;
Bijlage VI Grenswaarden voor emissies van vluchtige organische stoffen uit stationaire bronnen;
Bijlage VII Tijdschema's ingevolge artikel 3;
Bijlage VIII Grenswaarden voor brandstoffen en nieuwe mobiele bronnen;
Bijlage IX Maatregelen voor het beheersen van ammoniak uit landbouwbronnen;
Bijlage X Grenswaarden voor de emissie van VOS uit stationaire bronnen;
Bijlage XI Grenswaarden voor het VOS-gehalte van producten.

afwijking in van de verplichting om die beslissing in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze volkomen uitwerking zou hebben in het interne recht.⁵

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. Volgens het Hof van Cassatie is die 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.⁶

Artikel 3 – ontworpen artikel 2

4. Artikel 3 van het ontwerp beoogt artikel 2 van de wet van 1 mei 2006 te vervangen en betreft de instemming met het oorspronkelijke Protocol, de regeling voor voorafgaande instemming met wijzigingen aan bijlagen en een verzetsmogelijkheid voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Op deze wijze wordt ook het eerste lid van dat artikel vervangen dat stelt dat het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, gedaan te Göteborg op 30 november 1999, volkomen gevolg zal hebben.

Zoals de Raad van State al eerder heeft uiteengezet⁷ is de instemming een akte van hoog politiek en juridisch toezicht van het parlement op de regering betreffende haar verdragsluitende bevoegdheid. De instemming is geen normatieve rechtshandeling en heeft op zich geen rechtscheppende kracht. Het ontstaan van de verbintenissen ten aanzien van de andere verdragspartijen is in principe geregeld in het verdrag zelf.⁸ Bijgevolg is het betekenisloos om de bestaande instemmingsbepaling te vervangen.

Omwille van de duidelijkheid van de regelgeving is het bijgevolg raadzaam de inleidende zin van artikel 3 van het voorontwerp aan te passen zodat enkel artikel 2, tweede en derde lid van de wet van 1 mei 2006 wordt vervangen. Aansluitend hierbij moet de eerste paragraaf

⁵ Cfr. adv. RvS 60.480/1-VR van 27 januari 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 22 november 2019 ‘houdende instemming met de wijzigingen aan het protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 4 mei 2012 te Genève’, opmerking 5.

⁶ Cass. 19 maart 1981, *Arr.Cass.* 1980-81, 808; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁷ Adv. RvS 60.480/1-VR van 27 januari 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 november 2019 ‘houdende instemming met de wijziging 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’, opmerking 7.

⁸ L. VAN LOOY, “Parlementaire instemming met eenvoudige verdragswijzigingen: meer dan een verplicht nummer?”, *TvW* 2010, afl. 4, 283-298, nr. 9.

worden weggelaten uit het ontworpen artikel 2 van de wet van 1 mei 2006.⁹ Bijkomend dient men de vervanging af te stemmen op de reeds bestaande indeling van dat artikel 2¹⁰.

5. Zowel het Hof van Cassatie¹¹ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹² 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, in voorkomend geval, 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.

Gezien het duidelijk afgebakende onderwerp van de bijlagen en de wijzigingsprocedure opgenomen in het gewijzigde Göteborg Protocol lijkt aan de voorwaarden te zijn voldaan.

Deze procedure doet geen afbreuk aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet om die wijzigingen bekend te maken in het *Belgisch Staatsblad* opdat ze bindend worden in het interne recht. Krachtens artikel 190 van de Grondwet is immers alleen de wetgever bevoegd om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen bekendgemaakt moeten worden opdat ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie is die grondwetsbepaling van

⁹ Zie in die zin ook adv.RvS 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', opmerkingen bij artikel 4 van het Protocol van Aarhus van 1998 inzake persistente organische stoffen.

¹⁰ De huidige tekst van artikel 2 bestaat uit verschillende leden terwijl de ontworpen tekst bestaat uit verschillende paragrafen. Eventueel kan het bestaande eerste lid worden omgevormd tot een eerste paragraaf. Strikt genomen zou dat eerste lid zelfs kunnen worden opgeheven, zonder dat dit een impact zou hebben op de toepasselijkheid van het Protocol.

¹¹ Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹² Zie bijvoorbeeld adv.RvS 37.954-37.970-37.977-37.978/AV van 15 februari 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 juni 2006 '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); 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, 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', onder "Algemene opmerkingen", opmerking 1.2.

overeenkomstige toepassing op internationale akten, zodat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt.¹³

De toekomstige wijzigingen aan de bijlagen waarover het in dit geval gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*. Niets staat eraan in de weg dat bijvoorbeeld de federale overheid deze taak op zich neemt.¹⁴

6. Het ontworpen artikel 2, § 2, betreft de bijlagen I en III bij het Göteborg Protocol die kunnen worden gewijzigd in toepassing van artikel 13*bis*, vierde lid, van het protocol. Het voorziet in een termijn van 2 maanden om de Kamer van volksvertegenwoordigers op de hoogte te stellen en een termijn van 2 maanden waarbinnen de Kamer zich kan verzetten.

Artikel 13*bis*, lid 5, van het Göteborg Protocol voorziet echter in een termijn van 90 dagen om verzet aan te tekenen.

De procedure uit het ontworpen artikel 2, § 2, met een termijn van twee maal twee maanden is bijgevolg niet werkbaar, wat dient te worden verholpen.¹⁵

7. In het ontworpen artikel 2, §§ 2 en 3, van de wet van 1 mei 2006 wordt telkens de term “gewijzigd Göteborg Protocol” gehanteerd, een term die niet wordt gedefinieerd in die wet.¹⁶ Het woord “gewijzigd” moet echter worden weggelaten. De procedure voor de anticipatieve instemming moet immers dynamisch worden begrepen, en geldt voor alle toekomstige

¹³ Cass. 19 maart 1981, *Arr.Cass.* 1980-81, 808; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹⁴ Zie adv.RvS 60.478/VR van 27 januari 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot 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’; adv.RvS 60.479/VR van 27 januari 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 7 juli 2017 ‘houdende instemming met de wijzigingen aan het Protocol inzake zware metalen, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 13 december 2012 te Genève’; adv.RvS 62.927/1 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 31 mei 2018 ‘houdende instemming met de wijziging aan het Protocol bij het Verdrag van 13 november 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische pollutanten, gedaan op 18 december 2009 te Genève’; adv.RvS 62.928/1 van 5 maart 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 31 mei 2018 ‘houdende instemming met de wijziging aan het Protocol bij het Verdrag van 13 november 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen, gedaan op 13 december 2012 te Genève’; zie adv.RvS 67.042/4 van 18 maart 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 16 juli 2020 ‘portant assentiment aux amendements au protocole de 1998 à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux polluants organiques persistants, faits à Genève, le 18 décembre 2009’; adv.RvS 67.039/4 van 18 maart 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 16 juli 2020 ‘portant assentiment aux amendements au protocole de 1998 à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux métaux lourds, faits à Genève, le 13 décembre 2012’.

¹⁵ *Cfr.* adv.RvS 60.480/1-VR van 27 januari 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 22 november 2019 ‘houdende instemming met de wijzigingen aan het protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 4 mei 2012 te Genève’, opmerking 6.

¹⁶ De term wordt wel, zijdelings, gedefinieerd in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, maar die definitie zou moeten wegvallen als gevolg wordt gegeven aan opmerking 3.1. In elk geval kan die definitie niet geacht worden door te werken in de wet van 1 mei 2006.

instemmingen met wijzigingen van de vigerende tekst van het Protocol en met de toekomstige versies ervan.

8. In het ontworpen artikel 2, §§ 2 en 3, van de wet van 1 mei 2006 moeten na de verschillende verwijzingen naar artikel 13*bis* telkens de woorden “van dit Protocol” worden toegevoegd.¹⁷

Bijlage

9. De documenten die bij het voorontwerp zijn gevoegd (beslissingen 2012/1 en 2012/2 van het Uitvoerend Orgaan) zijn niet opgenomen in de vorm van een “bijlage” bij het voorontwerp.

Aangezien het voorwerp van de instemming enkel beslissing 2012/2 is, moet enkel die beslissing worden opgenomen als bijlage bij het in de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen wetsontwerp in de Franse authentieke versie en de Nederlandse vertaling, en moet die beslissing in beide taalversies met de aan te nemen wet worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.¹⁸

In lijn met wat is uiteengezet in opmerking 3.2 moet beslissing 2012/1 niet als bijlage worden gevoegd bij het voorontwerp, maar moet die wel worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, met vermelding van de dag waarop die beslissing ten aanzien van België in werking is getreden.

*

¹⁷ Zoals wel correct is gedaan in het ontworpen artikel 2, § 4, van de wet van 1 mei 2006.

¹⁸ De instemmingsformule die wordt voorgesteld in opmerking 3.1 bevat al het vereiste ankerpunt voor die bijlage.

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

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment, en ce qui concerne l'État fédéral, 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 à Genève le 4 mai 2012 ² à l'exception de l'annexe I à laquelle il a déjà été donné assentiment en application de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 1^{er} mai 2006 'portant assentiment au Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, fait à Göteborg le 30 novembre 1999' (article 2).

Ces modifications ont déjà été examinées par le Conseil d'État, section de législation, en chambres réunies ³.

L'avant-projet remplace également l'article 2 de la loi du 1^{er} mai 2006 (article 3). Par ce remplacement, il est tout d'abord donné 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, fait à Göteborg le 30 novembre 1999 (article 2, § 1^{er}, en projet).

En outre, l'avant-projet adapte le mécanisme d'assentiment préalable et prévoit un mécanisme de contrôle pour la Chambre des représentants lui permettant de s'opposer à l'assentiment préalable aux amendements aux annexes. Le mécanisme d'assentiment préalable concerne les amendements :

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

² À la réunion de l'Organe exécutif du 30 avril au 4 mai 2012, les décisions 2012/1 et 2012/2 ont été adoptées en vue d'amender le Protocole de Göteborg. Ces décisions sont jointes au projet, bien que l'assentiment ne concerne que la décision 2012/2, la décision 2012/1 ayant déjà fait l'objet d'un assentiment tacite.

³ Avis C.E. 60.480/VR du 27 janvier 2017 sur un projet devenu le décret de la Région flamande du 22 novembre 2019 'houdende instemming met de wijziging 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'.. Voir également l'avis C.E. 67.041/4 du 18 mars 2020 sur un projet devenu le décret wallon du 16 juillet 2020 'portant assentiment aux amendements au protocole de 1999 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, faits à Genève, le 4 mai 2012' et l'avis C.E. 61.580/1 du 27 juin 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 17 décembre 2020 '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'.

- Aux annexes I et III, adoptées en application de l'article 13bis, paragraphe 4, du Protocole (article 2, § 2, en projet) ;
- Aux annexes IV à XI, adoptées en application de l'article 13bis, paragraphe 7, du Protocole (article 2, § 3, en projet);
- À l'annexe II, adoptée en application de l'article 13, paragraphe 5, du Protocole (article 2, § 4, en projet) ⁴.

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

Article 2

3. Selon l'alinéa 1^{er} de cette disposition, les 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 à Genève le 4 mai 2012, (ci-après : le Protocole de Göteborg modifié), sortiront leur plein et entier effet. Il s'agit de la décision 2012/2 jointe de l'Organe exécutif.

Aux termes de l'alinéa 2, l'alinéa 1^{er} ne s'applique pas à l'annexe I (lire : l'amendement à l'annexe I de la décision 2012/1 de l'Organe exécutif), celle-ci ayant déjà fait l'objet d'un assentiment tacite en application de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 1^{er} mai 2006. Il s'agit de la décision 2012/1 jointe de l'Organe exécutif.

3.1. Compte tenu de cet assentiment implicite, l'article 2 du projet est inutilement compliqué. Il suffit de formuler l'article 2 comme suit :

« La décision 2012/2 de l'Organe exécutif 'portant modification du texte et des annexes II à IX du 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 et ajout de nouvelles annexes X et XI, faits à Genève le 4 mai 2012', en annexe, sortira son plein et entier effet ».

3.2. Toutefois, le fait que la Chambre des représentants a déjà donné son assentiment d'une manière implicite à la décision 2012/1 de l'Organe exécutif, n'emporte pas de dérogation à

⁴ Annexe I Charges et niveaux critiques ;

Annexe II Plafonds d'émission ;

Annexe III Zone désignée de gestion des émissions de polluants ;

Annexe IV Valeurs limites pour les émissions de soufre provenant de sources fixes ;

Annexe V Valeurs limites pour l'émission d'oxydes d'azote provenant de sources fixes ;

Annexe VI Valeurs limites pour les émissions de composés organiques volatils provenant de sources fixes ;

Annexe VII Délais en vertu de l'article 3 ;

Annexe VIII Valeurs limites pour les carburants et les sources mobiles nouvelles ;

Annexe IX Mesures à prendre pour maîtriser les émissions d'ammoniac de sources agricoles ;

Annexe X Valeurs limites pour les émissions de COV provenant de sources fixes ;

Annexe XI Valeurs limites pour la teneur en COV des produits.

l'obligation de la publier au Moniteur belge pour qu'elle puisse produire pleinement ses effets en droit interne ⁵.

En vertu de l'article 190 de la Constitution, seul le législateur est compétent pour déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. 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 ⁶.

Article 3 – article 2 en projet

4. L'article 3 du projet vise à remplacer l'article 2 de la loi du 1^{er} mai 2006 et concerne l'assentiment au Protocole initial, le régime d'assentiment préalable aux amendements apportés aux annexes ainsi qu'une possibilité d'opposition pour la Chambre des représentants.

Ainsi est également remplacé l'alinéa 1^{er} de cet article qui dispose que le 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, fait à Göteborg le 30 novembre 1999, sortira son plein et entier effet.

Comme le Conseil d'État l'a déjà exposé précédemment ⁷, l'assentiment est un acte de haute tutelle politique et juridique du parlement sur le gouvernement concernant sa compétence pour conclure des traités. L'assentiment n'est pas un acte normatif et n'est pas par lui-même créateur de droits. La naissance des obligations à l'égard des autres parties contractantes est en principe réglée dans le traité même ⁸. Par conséquent, remplacer la disposition d'assentiment existante n'a guère de sens.

Dès lors, 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, alinéas 2 et 3, de la loi du 1^{er} mai 2006 soit remplacé. Dans ce contexte, on omettra le paragraphe 1^{er} de l'article 2, en

⁵ Cf. l'avis C.E. 60.480/VR du 27 janvier 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 22 novembre 2019 'houdende instemming met de wijzigingen aan het protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 4 mei 1979 te Genève', observation 5.

⁶ Cass., 19 mars 1981, *Pas.* 1981, I ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

⁷ Avis C.E. 60.480/VR du 27 janvier 2017 sur un projet devenu le décret de la Région flamande du 22 novembre 2019 'houdende instemming met de wijzigingen aan het protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 4 mei 1979 te Genève', observation 7.

⁸ L. VAN LOOY, « Parlementaire instemming met eenvoudige verdragswijzigingen: meer dan een verplicht nummer? », *TvW* 2010, liv. 4, pp. 283-298, n° 9.

projet, de la loi du 1^{er} mai 2006⁹. En outre, il convient d'aligner le remplacement sur la division déjà existante de cet article 2¹⁰.

5. Tant la Cour de cassation¹¹ que la section de législation du Conseil d'État¹² admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et, le cas échéant, 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.

Compte tenu de l'objet clairement délimité des annexes et de la procédure modificative inscrite dans le Protocole de Göteborg modifié, les conditions semblent remplies.

Cette procédure n'affecte en rien l'obligation, qui découle de l'article 190 de la Constitution, de publier ces modifications au *Moniteur belge* pour qu'elles puissent produire un effet en droit interne. En effet, en vertu de l'article 190 de la Constitution, seul le législateur est compétent pour déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle 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*¹³.

⁹ Voir également en ce sens l'avis C.E. 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', observations formulées à propos de l'article 4 du Protocole d'Aarhus de 1998 relatif aux polluants organiques persistants.

¹⁰ Le texte actuel de l'article 2 se compose de plusieurs alinéas alors que le texte en projet se compose de plusieurs paragraphes. L'alinéa 1^{er} existant peut éventuellement être refondu en un paragraphe 1^{er}. Strictement parlant, cet alinéa 1^{er} pourrait même être abrogé, sans que cela aurait une incidence sur l'applicabilité du Protocole.

¹¹ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, p. 779 ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

¹² Voir par exemple l'avis C.E. 37.954-37.970-37.977-37.978/AG du 15 février 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 '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) ; 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, 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', sous « Observations générales », observation 1.2.

¹³ Cass., 19 mars 1981, *Pas.* 1981, I ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

Les amendements futurs aux annexes dont il s'agit en l'occurrence devront par conséquent être publiés au *Moniteur belge*. Rien ne s'oppose à ce que l'autorité fédérale, par exemple, s'en charge ¹⁴.

6. L'article 2, § 2, en projet, concerne les annexes I et III du Protocole de Göteborg qui peuvent être amendées en application de l'article 13bis, paragraphe 4, du protocole. Il prévoit un délai de 2 mois pour informer la Chambre des représentants et un délai de 2 mois permettant à cette dernière de s'y opposer.

Or, l'article 13bis, paragraphe 5, du Protocole de Göteborg prévoit un délai de 90 jours pour faire opposition.

Par conséquent, la procédure prévue à l'article 2, § 2, en projet, prévoyant un délai de deux fois deux mois, n'est pas viable ; il convient d'y remédier ¹⁵.

7. L'article 2, §§ 2 et 3, en projet, de la loi du 1^{er} mai 2006 utilise chaque fois les termes « Protocole de Göteborg modifié », termes qui ne sont pas définis dans cette loi ¹⁶. Le mot « modifié » doit toutefois être omis. En effet, la procédure d'assentiment anticipatif doit s'entendre de manière dynamique et elle s'applique à tous les futurs assentiments aux amendements du texte en vigueur du Protocole et à ses versions futures.

¹⁴ Voir l'avis C.E. 60.478/VR du 27 janvier 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 7 juillet 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' ; l'avis C.E. 60.479/VR du 27 janvier 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 7 juillet 2017 'houdende instemming met de wijzigingen aan het Protocol inzake zware metalen, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 13 december 2012 te Genève' ; l'avis C.E. 62.927/1 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 31 mai 2018 'portant assentiment à l'amendement au Protocole à la Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux polluants organiques persistants, fait le 18 décembre 2009 à Genève' ; l'avis C.E. 62.928/1 du 5 mars 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 31 mai 2018 'portant assentiment à l'amendement au Protocole de la Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif aux métaux lourds, fait le 13 décembre 2012 à Genève' ; voir l'avis C.E. 67.042/4 du 18 mars 2020 sur un avant-projet devenu le décret du 16 juillet 2020 'portant assentiment aux amendements au protocole de 1998 à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux polluants organiques persistants, faits à Genève, le 18 décembre 2009' ; l'avis C.E. 67.039/4 du 18 mars 2020 sur un avant-projet devenu le décret du 16 juillet 2020 'portant assentiment aux amendements au protocole de 1998 à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif aux métaux lourds, faits à Genève, le 13 décembre 2012'.

¹⁵ Cf. l'avis C.E. 60.480/VR du 27 janvier 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 22 novembre 2019 'houdende instemming met de wijzigingen aan het Protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 4 mei 2012 te Genève', observation 6.

¹⁶ Les termes sont toutefois définis, indirectement, à l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, mais cette définition devrait être omise s'il était donné suite à l'observation formulée au point 3.1. En tout état de cause, cette définition ne peut être réputée se répercuter sur la loi du 1^{er} mai 2006.

8. À l'article 2, §§ 2 et 3, en projet, de la loi du 1^{er} mai 2006, on ajoutera chaque fois les mots « de ce Protocole » après les différentes références à l'article 13*bis* ¹⁷.

Annexe

9. Les documents joints à l'avant-projet (décisions 2012/1 et 2012/2 de l'Organe exécutif) ne sont pas insérés sous la forme d'une « annexe » à l'avant-projet.

Dès lors que l'assentiment n'a pour objet que la décision 2012/2, seule celle-ci sera annexée à l'avant-projet qui sera déposé à la Chambre des représentants dans la version française authentique et la traduction en langue néerlandaise, et cette décision sera publiée dans les deux versions linguistiques au Moniteur belge avec la loi à adopter ¹⁸.

Dans le prolongement de ce qui est exposé dans l'observation 3.2, si la décision 2012/1 ne doit pas être annexée à l'avant-projet, elle doit toutefois être publiée au Moniteur belge, en mentionnant la date de son entrée en vigueur pour la Belgique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

¹⁷ Comme cela a été fait correctement à l'article 2, § 4, en projet, de la loi du 1^{er} mai 2006.

¹⁸ La formule d'assentiment proposée à l'observation 3.1 contient déjà le point d'ancrage requis pour cette annexe.