



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.383/4
du 10 mai 2017

sur

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à la
Convention de Minamata sur le
mercure, faite à Kumamoto
(Japon), le 10 octobre 2013'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.383/4
van 10 mei 2017

over

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met het Verdrag
van Minamata inzake kwik,
aangenomen in Kumamoto
(Japan) op 10 oktober 2013'

Le 24 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétent pour la politique de la Santé, la Fonction publique, les Finances, le Budget, le Patrimoine et les Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à la Convention de Minamata sur le mercure, faite à Kumamoto (Japon), le 10 octobre 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mai 2017.

*

Op 24 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid, het Openbaar Ambt, de Financiën, de Begroting, het Patrimonium en de Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Verdrag van Minamata inzake kwik, aangenomen in Kumamoto (Japan) op 10 oktober 2013'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 mei 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique l'avant-projet^(*), à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 16 mai 2014 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune', pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, chaque ministre et secrétaire d'État établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test gender ».

Pareil test ne figure pas dans le dossier transmis au Conseil d'État.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité¹.

EXAMEN DE LA CONVENTION

1. Dans son avis 59.644/VR/V donné le 2 août 2016² sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 21 décembre 2016 'portant assentiment à la Convention de Minamata sur le Mercure faite à Kumamoto le 10 octobre 2013', la section de législation a fait les observations suivantes :

« 1. Selon la note au Gouvernement relative à l'adoption de l'avant-projet à l'examen en première lecture :

'Conformément aux déclarations adoptées le 31 janvier 2013 et le 24 mai 2013 par le Groupe de travail 'traités mixtes', l'organe d'avis de la Conférence interministérielle de Politique étrangère, [la Convention constitue] un traité à caractère mixte (État fédéral/communautés/Régions)'.

Tel est bien le cas.

2. L'article 27 de la Convention prévoit une procédure simplifiée pour l'adoption et l'entrée en vigueur des annexes supplémentaires à la Convention, ainsi que des amendements aux annexes.

Selon cette procédure simplifiée, s'agissant de l'adoption et de l'entrée en vigueur d'annexes supplémentaires, les Parties disposent d'un délai d'un an à compter de la date

(*) S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'avis 61.241/4 donné le 27 avril 2017 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté à New York le 18 décembre 2002'.

² *Doc. parl.*, Parl. wall, 2016-2017, n° 654/1, pp. 7 et 8.

de la communication, par le Dépositaire, de l'adoption d'une annexe supplémentaire, pour communiquer à celui-ci une notification de non-acceptation de l'annexe. À défaut d'une telle notification, l'annexe entrera en vigueur à l'égard de la partie concernée au terme de l'année considérée.

Quant aux amendements aux annexes, leur proposition, leur adoption et leur entrée en vigueur sont soumises à une procédure identique à celle relative à l'adoption et l'entrée en vigueur d'annexes supplémentaires, sous réserve qu'un amendement à une annexe n'entre pas en vigueur à l'égard d'une Partie qui a fait une déclaration concernant un amendement à des annexes conformément au paragraphe 5 de l'article 30, auquel cas cet amendement entre en vigueur à l'égard de la Partie en question le quatre-vingt-dixième jour à compter de la date à laquelle celle-ci dépose, auprès du Dépositaire, son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion concernant un tel amendement.

À ce propos, l'article 30, paragraphe 5, de la Convention prévoit en effet que :

‘Dans son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, toute Partie peut déclarer que tout amendement à une annexe n'entre en vigueur à son égard qu'après le dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation dudit amendement ou d'adhésion de celui-ci’.

Il en résulte qu'à défaut d'une déclaration telle que visée à l'article 30, paragraphe 5, de la Convention, l'amendement à une annexe subira le même sort procédural, en ce qui concerne son adoption, et son entrée en vigueur, que les annexes supplémentaires à la Convention.

Aux fins de concilier cette procédure d'adoption et d'entrée en vigueur simplifiée avec le prescrit de l'article 167, § 3, de la Constitution et de l'article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il convient de prévoir un mécanisme interne de procédure d'assentiment accéléré.

À cet égard, l'auteur de l'avant-projet pourra s'inspirer, *mutatis mutandis*, de la procédure mise en place par le décret du 12 mars 2015 portant assentiment au Protocole sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique signé à Nagoya, le 29 octobre 2010, ainsi qu'à son annexe³, dont les articles 2 et 3 disposent comme suit :

‘Art. 2. Sous réserve du troisième alinéa, les annexes additionnelles du Protocole de Nagoya, adoptées en application de l'article 30, alinéa 2, de la Convention sur la diversité biologique, signée à Rio de Janeiro le 5 juin 1992, sortiront leur plein et entier effet.

Le Gouvernement notifie au Parlement dans un délai de trois mois toute proposition d'annexe, comme mentionné au premier alinéa, qui a été communiquée par le dépositaire.

³ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Voir l'avis 56.802/4 donné le 10 décembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 mars 2015 ‘portant assentiment au Protocole sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique signé à Nagoya, le 29 octobre 2010, ainsi qu'à son annexe’, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 118/1, p. 37 ; la section de législation n'a fait aucune observation sur le mécanisme envisagé par la Région wallonne, qui, en réalité, faisait suite à l'avis 54.064/VR donné le 8 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 18 mai 2015 ‘portant assentiment au Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, et à l'annexe, faits à Nagoya le 29 octobre 2010’, *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2014-2015, n° 57/001.

Dans un délai de six mois suivant la communication du Gouvernement visée au deuxième alinéa, le Parlement peut s'opposer à ce qu'une annexe, comme mentionné au premier alinéa, sorte son plein et entier effet.

Art. 3. Sous réserve du troisième alinéa, les modifications des annexes du Protocole de Nagoya adoptées en application de l'article 30, alinéas 2 et 3, de la Convention sur la diversité biologique, signée à Rio de Janeiro, le 5 juin 1992, sortiront leur plein et entier effet.

Le Gouvernement notifie au Parlement dans un délai de trois mois toute proposition de modification d'annexe, comme mentionné au premier alinéa, qui a été communiquée par le dépositaire.

Dans un délai de six mois suivant la communication du Gouvernement visée au deuxième alinéa, le Parlement peut s'opposer à ce qu'une modification d'annexe, comme mentionné au premier alinéa, sorte son plein et entier effet'.

Le décret en projet sera revu à la lumière de cette observation ».

Ces observations valent *mutatis mutandis* pour le texte en projet.

Il est par ailleurs renvoyé *mutatis mutandis* au dispositif du décret de la Région wallonne du 21 décembre 2016 'portant assentiment à la Convention de Minamata sur le Mercure faite à Kumamoto le 10 octobre 2013', dont la rédaction fait suite à l'observation formulée par la section de législation dans son avis 59.644/VR/V, ou bien, *mutatis mutandis*, au dispositif de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 avril 2017 'portant assentiment à la Convention de Minamata sur le Mercure faite à Kumamoto (Japon) le 10 octobre 2013'.

2. 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. 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*. Les annexes et amendements futurs dont il s'agit devront par conséquent être publiés au *Moniteur belge*. Il en va bien évidemment de même de la Convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment et de ses annexes ⁴.

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

L'auteur veillera à déposer sur le bureau de l'Assemblée de la Commission communautaire commune le texte néerlandais de la Convention précédé de la mention « traduction » ⁵.

*

⁴ Avis 60.403/1 donné le 6 décembre 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 avril 2017 'portant assentiment à la Convention de Minamata sur le Mercure faite à Kumamoto (Japon) le 10 octobre 2013' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-485/1, pp. 18-19).

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209, B.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,^(*) de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 16 mei 2014 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ moet iedere minister en staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.

Een dergelijke test bevindt zich echter niet in het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden.

De steller van het voorontwerp dient erop toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste wordt vervuld.¹

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

1. In haar advies 59.644/VR/V, gegeven op 2 augustus 2016² over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 21 december 2016 ‘houdende instemming met het Verdrag van Minamata inzake Kwik, gedaan te Kumamoto op 10 oktober 2013’ heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerkingen gemaakt:

(vertaling)

“1. Luidens de nota aan de regering inzake de aanneming van het voorliggende voorontwerp in eerste lezing, is het Verdrag overeenkomstig de verklaringen die de Werkgroep ‘gemengde verdragen’ - het adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid - aangenomen heeft op 31 januari 2013 en 24 mei 2013, een gemengd verdrag (federale staat/gemeenschappen/gewesten).

Dat is inderdaad het geval.

(*) Daar het een voorontwerp van ordonnantie betreft, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie advies 61.241/4, gegeven op 27 april 2017 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing, aangenomen te New York op 18 december 2002’.

² Parl.St. W.Parl. 2016-17, nr. 654/1, 7 en 8.

2. Artikel 27 van het Verdrag voorziet in een vereenvoudigde procedure voor de aanneming en de inwerkingtreding van de aanvullende bijlagen bij het Verdrag, alsook van de wijzigingen van de bijlagen.

Volgens die vereenvoudigde procedure beschikken de partijen, wat de aanneming en de inwerkingtreding van aanvullende bijlagen betreft, over een termijn van één jaar, te rekenen vanaf de datum waarop de depositaris meedeelt dat een aanvullende bijlage aangenomen is, om hem er schriftelijk van in kennis te stellen dat ze de bijlage niet kunnen aanvaarden. Bij ontstentenis van een kennisgeving in die zin zal de bijlage na afloop van die periode van één jaar in werking treden ten aanzien van de betrokken partij.

Voor het voorstellen, de aanneming en de inwerkingtreding van de wijzigingen van de bijlagen geldt dezelfde procedure als voor de aanneming en de inwerkingtreding van aanvullende bijlagen, met dien verstande dat een wijziging van een bijlage niet in werking treedt voor een partij die een verklaring omtrent een wijziging van bijlagen heeft ingediend in overeenstemming met artikel 30, vijfde lid, in welk geval die wijziging voor die partij in werking treedt op de negentigste dag na de datum van de neerlegging bij de depositaris van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring van of toetreding tot een dergelijke wijziging.

In dat verband bepaalt artikel 30, vijfde lid, van het Verdrag immers het volgende:

‘In haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding kan een partij verklaren dat een wijziging van een bijlage voor haar eerst in werking treedt na nederlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring van of toetreding tot een dergelijke wijziging.’

Daaruit volgt dat, bij ontstentenis van een verklaring zoals bedoeld in artikel 30, vijfde lid, van het Verdrag, voor de wijziging van een bijlage dezelfde aannemings- en inwerkingtredingsprocedure zal worden gevolgd als voor de aanvullende bijlagen bij het Verdrag.

Opdat die vereenvoudigde aannemings- en inwerkingtredingsprocedure verenigbaar zou zijn met hetgeen bepaald wordt in artikel 167, § 3, van de Grondwet en in artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dient te worden voorzien in een interne regeling houdende een versnelde instemmingsprocedure.

In dat verband kan de steller van het voorontwerp *mutatis mutandis* voortbouwen op de procedure die ingesteld is bij het decreet van 12 maart 2015 ‘houdende goedkeuring van het Protocol inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, opgemaakt te Nagoya, op 29 oktober 2010, en van de bijlage ervan’³, waarvan de artikelen 2 en 3 als volgt luiden:

‘Art. 2. Onder voorbehoud van het derde lid zullen de aanvullende bijlagen bij het Protocol van Nagoya, aangenomen overeenkomstig artikel 30, tweede lid, van het Verdrag inzake biologische diversiteit, ondertekend te Rio de Janeiro op 5 juni 1992, volkomen gevolg hebben.

Binnen een termijn van drie maanden betekent de Regering elk voorstel van bijlage dat vermeld is in het eerste lid en door de bewaarder is meegedeeld, aan het Parlement.

Binnen een termijn van zes maanden na de in het tweede lid bedoelde kennisgeving van de Regering kan het Parlement zich verzetten tegen het feit dat een bijlage, zoals vermeld in het eerste lid, volkomen gevolg heeft.

Art. 3. Onder voorbehoud van het derde lid zullen de wijzigingen van de bijlage van het Protocol van Nagoya, aangenomen overeenkomstig artikel 30, tweede en derde lid, van het Verdrag inzake biologische diversiteit, ondertekend te Rio de Janeiro, op 5 juni 1992, volkomen gevolg hebben.

Binnen een termijn van drie maanden betekent de Regering elk voorstel van wijziging van bijlage dat vermeld is in het eerste lid en door de bewaarder is meegedeeld, aan het Parlement.

Binnen een termijn van zes maanden na de in het tweede lid bedoelde kennisgeving van de Regering kan het Parlement zich verzetten tegen het feit dat een wijziging van bijlage, zoals vermeld in het eerste lid, volkomen gevolg heeft.’

Het ontworpen decreet dient in het licht van deze opmerking herzien te worden.”

Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor de ontworpen tekst.

Voorts wordt er *mutatis mutandis* verwezen naar het dispositief van het decreet van het Waals Gewest van 21 december 2016 ‘houdende instemming met het Verdrag van Minamata inzake kwik, gedaan te Kumamoto op 10 oktober 2013’ waarin rekening gehouden is met de opmerking die de afdeling Wetgeving geformuleerd heeft in haar advies 59.644/VR/V, of naar het dispositief van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 april 2017 ‘houdende instemming met het Verdrag van Minamata inzake kwik, aangenomen in Kumamoto (Japan) op 10 oktober 2013’.

³ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Zie advies 56.802/4, gegeven op 10 december 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 12 maart 2015 ‘houdende goedkeuring van het Protocol inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, opgemaakt te Nagoya, op 29 oktober 2010, en van de bijlage ervan’, *Parl.St. W. Parl.* 2014-15, nr. 118/1, 37; de afdeling Wetgeving heeft geen enkele opmerking gemaakt bij de door het Waals Gewest ontworpen regeling die in feite aansluit bij advies 54.064/VR, gegeven op 8 oktober 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 18 mei 2015 ‘houdende instemming met het Protocol inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit en met de bijlage ervan, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010’ *Parl.St. D. Parl.* 2014-15, nr. 57/001.

2. 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 bepaling van de Grondwet van overeenkomstige toepassing op internationale akten, zodat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt. De toekomstige bijlagen en wijzigingen waarover het *in casu* gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*. Dat geldt uiteraard ook voor het Verdrag waarmee men instemming wil verlenen, alsook voor de bijlagen.⁴

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

De steller moet erop toezien dat de Nederlandse tekst van het Verdrag, voorafgegaan door de vermelding “vertaling”, ingediend wordt bij de Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁴ Advies 60.403/1, gegeven op 6 december 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 april 2017 ‘houdende instemming met het Verdrag van Minamata inzake kwik, aangenomen in Kumamoto (Japan) op 10 oktober 2013’ (*Parl.St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-485/1, 18-19).

⁵ *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 209, B.