



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.521/VR
van 26 mei 2015

over

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met de
overeenkomst tussen de Europese Unie
en haar Lidstaten, enerzijds, en IJsland,
anderzijds, betreffende de deelname van
IJsland aan de gezamenlijke nakoming
van de verbintenissen van de Unie, haar
Lidstaten en IJsland voor de tweede
verbintenisperiode van het Protocol van
Kyoto bij het Raamverdrag van de
Verenigde Naties inzake
klimaatverandering’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.521/VR
du 26 mai 2015

sur

un avant-projet d'ordonnance ‘portant
assentiment à l'accord entre l'Union
européenne et ses États membres, d'une
part, et l'Islande, d'autre part,
concernant la participation de l'Islande
à l'exécution conjointe des engagements
de l'Union européenne, de ses États
membres et de l'Islande au cours de la
deuxième période d'engagement du
Protocole de Kyoto à la Convention-
cadre des Nations unies sur les
changements climatiques’

Op 12 mei 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de overeenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en IJsland, anderzijds, betreffende de deelname van IJsland aan de gezamenlijke nakoming van de verbintenissen van de Unie, haar Lidstaten en IJsland voor de tweede verbintenisperiode van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 20 mei 2015. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, Kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Wouter Pas, staatsraden, en Colette GIGOT en Wim GEURTS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd en Kristin BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 12 mai 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables,^(**) sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Islande, d'autre part, concernant la participation de l'Islande à l'exécution conjointe des engagements de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande au cours de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques'.

Le projet a été examiné par les chambres réunies le 20 mai 2015. Les chambres réunies étaient composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, président, Jacques JAUMOTTE, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO et Wouter Pas, conseillers d'État, et Colette GIGOT et Wim GEURTS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section et Kristin BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mai 2015.

*

(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par celle de la ratification de l’amendement de Doha lui-même et par l’article 4, paragraphe 2, du Protocole de Kyoto: la ratification de l’amendement de Doha par l’Union européenne et chacun de ses Etats-membres est essentiel avant la Conférence de Paris de décembre 2015, lors de laquelle doit être conclu un nouvel accord mondial sur le climat.

Les pays en développement le posent clairement comme une condition essentielle de leur participation. Or, l’article 4, paragraphe 2, du Protocole de Kyoto impose la notification des termes de l’accord avec l’Islande simultanément au dépôt des instruments de ratification de l’amendement de Doha établissant la deuxième période d’engagement du protocole de Kyoto. A l’instar des autres Etats-membres, la Belgique doit donc être en mesure de déposer son instrument de ratification de cet accord simultanément à celui de l’amendement de Doha, et ceci bien avant décembre 2015. L’article 10 de l’accord avec l’Islande prévoit d’ailleurs que ‘chaque Partie dépose son instrument de ratification auprès du secrétaire général du Conseil de l’Union européenne, soit avant le dépôt de son instrument d’acceptation de l’amendement de Doha auprès du secrétaire général des Nations unies, soit simultanément’. Il convient de souligner que l’Accord en tant que tel a été signé par la Belgique le 28 février et par l’ensemble des Etats membres le 1^{er} avril.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

3. Uit artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ vloeit voort dat elke minister of staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp dat onder zijn bevoegdheden valt, een evaluatieverslag moet opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.² Die bepaling is overeenkomstig artikel 9, eerste lid, van de voornoemde ordonnantie in werking getreden “vanaf de eerste dag van de nieuwe legislatuur die volgt op de legislatuur die loopt op het moment van de inwerkingtreding van deze ordonnantie”, zijnde 10 juni 2014. Bijgevolg is de verplichting om een gendertest op te stellen van toepassing op elk vanaf die datum aangenomen wetgevend of reglementair ontwerp.

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

² Tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 29 maart 2012 is uitdrukkelijk bevestigd dat dat vormvereiste verplicht is voor elk wetgevend of reglementair ontwerp (zie adv.RvS 48.988/AV/4 van 31 januari 2011 over een voorontwerp dat tot die ordonnantie heeft geleid, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2010-11, nr. A-191/1, 14 en 15, alsook het commissieverslag, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2011-12, nr. A-191/2, 14 en 16-19).

Bij artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd om het model-evaluatieverslag te regelen van de gendertest. In artikel 13 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ wordt bepaald dat de gendertest, die als bijlage bij dat besluit is gevoegd, wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen.

Noch in de voormelde ordonnantie, noch in het uitvoeringsbesluit ervan kan een uitzonderings- of vrijstellingsgrond worden gevonden op grond waarvan de gendertest voor bepaalde materies niet verplicht zou zijn. Wel worden in het model van de gendertest, gevoegd als bijlage bij het voormelde uitvoeringsbesluit, in rubriek I, C, een aantal gevallen vermeld van niet-toepassing door ontheffing, waaronder “de wettelijke bepaling ter goedkeuring van akkoorden en internationale verdragen”. Om evenwel een beroep te kunnen doen op dergelijk geval van ontheffing moet het evaluatieverslag inzake de gendertest worden ingevuld, zij het minstens wat rubriek I ervan betreft. De aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten doen er niet van blijken dat dit is gebeurd. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering dient er derhalve op toe te zien dat alsnog wordt voldaan aan het betrokken vormvereiste.

4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft binnen het *sub* 2 omschreven beperkte onderzoek geen opmerkingen bij het voorontwerp van ordonnantie en de overeenkomst waarmee het voorontwerp instemming beoogt te geven.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est motivée par celle de la ratification de l'amendement de Doha lui-même et par l'article 4, paragraphe 2, du Protocole de Kyoto: la ratification de l'amendement de Doha par l'Union européenne et chacun de ses États-membres est essentiel avant la Conférence de Paris de décembre 2015, lors de laquelle doit être conclu un nouvel accord mondial sur le climat.

Les pays en développement le posent clairement comme une condition essentielle de leur participation. Or, l'article 4, paragraphe 2, du Protocole de Kyoto impose la notification des termes de l'accord avec l'Islande simultanément au dépôt des instruments de ratification de l'amendement de Doha établissant la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto. A l'instar des autres États-membres, la Belgique doit donc être en mesure de déposer son instrument de ratification de cet accord simultanément à celui de l'amendement de Doha, et ceci bien avant décembre 2015. L'article 10 de l'accord avec l'Islande prévoit d'ailleurs que 'chaque Partie dépose son instrument de ratification auprès du secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, soit avant le dépôt de son instrument d'acceptation de l'amendement de Doha auprès du secrétaire général des Nations unies, soit simultanément'. Il convient de souligner que l'Accord en tant que tel a été signé par la Belgique le 28 février et par l'ensemble des États membres le 1^{er} avril ».

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

3. Il résulte de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre ou secrétaire d'État doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dénommé « test gender » ². Selon l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance précitée, cette disposition est entrée en vigueur « dès le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance », soit le 10 juin 2014. Il s'ensuit que l'obligation de réaliser un test gender s'applique à tout projet d'acte législatif ou réglementaire arrêté à partir de cette date.

L'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 autorise le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à régler le modèle de rapport d'évaluation du test gender. L'article 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, il faut entendre par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 29 mars 2012 confirment expressément que cette formalité est obligatoire pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire (voir l'avis C.E. 48.988/AG/4 du 31 janvier 2011 sur un avant-projet devenu cette ordonnance, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2010-11, n° A-191/1, pp. 14 et 15, ainsi que le rapport de la commission (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap. 2011-12, n° A-191/2, pp. 14 et 16-19).

dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' prévoit que le test gender, annexé à cet arrêté, est complété par les personnes qui rédigent une nouvelle réglementation.

Ni l'ordonnance précitée, ni son arrêté d'exécution, ne prévoient d'exception ou de cause de dispense sur la base desquelles le test gender ne serait pas obligatoire dans certaines matières. Il est vrai que la rubrique I, C, du modèle de test gender, annexé à l'arrêté d'exécution précité, mentionne un certain nombre de cas de non-application pour exemption, dont « la réglementation d'approbation d'accords et de traités internationaux ». Toutefois, pour pouvoir invoquer pareil cas d'exemption, le rapport d'évaluation relatif au test gender doit être complété, à tout le moins en ce qui concerne sa rubrique I. Il ne ressort pas des documents communiqués au Conseil d'État, section de législation, que cela a été fait. Il revient par conséquent au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de veiller à ce que la formalité concernée soit encore accomplie.

4. Dans le cadre de l'examen limité défini au point 2, le Conseil d'État, section de législation, n'a pas d'observations à formuler à propos de l'avant-projet d'ordonnance et de l'accord auquel l'avant-projet vise à porter assentiment.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME