



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.770/1
van 13 juli 2015

over

een voorontwerp van
ordonnantie ‘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,
gedaan te Nagoya (Japan), op
29 oktober 2010’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.770/1
du 13 juillet 2015

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘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, fait à Nagoya
(Japon), le 29 octobre 2010’

Op 7 juli 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 dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 21 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘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, gedaan te Nagoya (Japan), op 29 oktober 2010’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juli 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 7 juillet 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 trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 21 août 2015 ^(**), sur un avant-projet d'ordonnance '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, fait à Nagoya (Japon), le 29 octobre 2010'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 9 juillet 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 juillet 2015.

*

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met het ‘Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, gedaan te Nagoya (Japan), op 29 oktober 2010’ (hierna: Nagoya Protocol), alsmede met zijn bijlage (artikel 2 van het ontwerp). Het ontwerp strekt er tevens toe om voorafgaande instemming te verlenen met mogelijk later aan te nemen aanvullende bijlagen bij het Nagoya Protocol of wijzigingen van de bijlagen bij het Nagoya Protocol (artikel 3, § 1).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. In artikel 3, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat elke toevoeging of wijziging van een bijlage bij het Nagoya Protocol die wordt aangenomen overeenkomstig artikel 30 van het Verdrag ‘inzake biologische diversiteit’ 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 aan de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest duidelijk te maken dat het niet instemt met een bepaalde wijziging of aanvulling. Door deze mogelijkheid van verzet staat het procedé van de voorafgaande instemming, waarin is voorzien in artikel 3, § 1, van het ontwerp, 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’.

3.2. Teneinde de verzetsprocedure effectief te maken zullen de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk 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.² De vraag rijst ook of het Brussels Hoofdstedelijk Parlement niet het best bepaalt op welke manier het zijn eventueel verzet tot uitdrukking zal brengen.

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

² Hiervoor kan inspiratie worden gevonden in de wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement ‘wat de vereenvoudigde verdragswijziging betreft’ (*Parl.St.* 2014-15, nr. 359/3), aangenomen op 24 juni 2015.

3.3. Opdat de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op een nuttig moment³ uitsluitel zou hebben over de vraag of het al dan niet aan de federale Minister van Buitenlandse Zaken moet laten weten dat namens België een schriftelijke kennisgeving zal moeten worden gedaan dat België niet in staat is om de aanvullende bijlage of de wijziging van een bijlage goed te keuren,⁴ wordt het best in het ontwerp in een periode voorzien waarbinnen het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zijn verzet kan te kennen geven, zodat de regering na het stilzwijgend verstrijken van deze periode er mag van uitgaan dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement ermee instemt dat de medegedeelde aanvullende bijlage of de medegedeelde wijziging van een bijlage volkomen gevolg kan hebben in de interne rechtsorde.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP VAN ORDONNANTIE

Opschrift

4. Men schrijve aan het einde van het opschrift van het ontwerp van ordonnantie “bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, en met de bijlage ervan, gedaan te ...”.

Ook in artikel 2 van het ontwerp vermeldde men de bijlage bij het betrokken protocol.

Indieningsbesluit

5. De redactie van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot indiening van het ontwerp van ordonnantie dient te worden aangepast.⁶

³ Artikel 30 van het Verdrag ‘inzake biologische diversiteit’ voorziet immers in de mogelijkheid voor een Partij bij het Nagoya Protocol om binnen een jaar na de datum van de mededeling van de aanneming van een aanvullende bijlage of een wijziging van een bijlage op een vergadering van de Conferentie van de Partijen om de Depositaris schriftelijk in kennis te stellen dat ze niet in staat is om deze goed te keuren.

⁴ Zie artikel 12 van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ‘betreffende de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’.

⁵ Hiervoor kan inspiratie worden gevonden in bv. artikel 3, derde lid, en artikel 4, derde lid, van het decreet van het Vlaams Parlement van 6 maart 2015 ‘houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010, alsmede met zijn bijlage’ (BS 9 april 2015), in artikel 2, derde lid, en artikel 3, derde lid, van het decreet van het Waals Parlement van 12 maart 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’ (BS 24 maart 2015), in artikel 2, derde lid, en artikel 3, derde lid, van het decreet van het Parlement 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’ (BS 9 juni 2015).

⁶ Zie wat dat betreft *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 227, formule F 4-1-10-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 2

6. In artikel 2 van het ontwerp dienen de woorden “en in New York op 20 november 2011 ondertekend” te worden geschrapt.⁷ Indien de steller van het ontwerp de referentie aan de datum van 20 november 2011 zou willen behouden in artikel 2 van het ontwerp, moet worden geëxpliciteerd dat de betrokken datum die is op dewelke het protocol namens België is ondertekend.

*

⁷ Zie immers het bepaalde in artikel 32 van het Nagoya Protocol.

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 D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter 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, fait à Nagoya (Japon), le 29 octobre 2010' (ci-après : Protocole de Nagoya), ainsi qu'à son annexe (article 2 du projet). Le projet vise également à donner assentiment préalable aux annexes supplémentaires du Protocole de Nagoya ou aux amendements aux annexes du Protocole de Nagoya, qui seront éventuellement adoptés par la suite (article 3, § 1^{er}).

OBSERVATIONS GENERALES

3.1. L'article 3, § 2, du projet dispose que toute annexe supplémentaire ou amendement à une annexe du Protocole de Nagoya, adopté en application de l'article 30 de la Convention 'sur la diversité biologique', est communiqué au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale dans les trois mois qui suivent son adoption. L'exposé des motifs indique que l'objectif de cette disposition est de permettre au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale d'informer le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de son désaccord sur une annexe ou un amendement déterminé. Du fait de cette possibilité d'opposition, le procédé de l'assentiment préalable, prévu à l'article 3, § 1^{er}, du projet, ne se heurte plus aux article 167 de la Constitution et article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

3.2. 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 ². 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 éventuelle.

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

² À cet effet, on pourrait s'inspirer de la modification du règlement du Parlement flamand en ce qui concerne les modifications simplifiées d'un traité (*Doc. parl.*, 2014-2015, n° 359/3), adoptée le 24 juin 2015.

3.3. Pour que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale puisse savoir avec certitude, en temps utile ³, s'il doit ou non informer le ministre fédéral des Affaires étrangères qu'il faudra, au nom de la Belgique notifier par écrit que la Belgique n'est pas en état d'approuver l'annexe supplémentaire ou l'amendement à une annexe ⁴, mieux vaudrait prévoir dans le projet un délai durant lequel le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut faire connaître son opposition, de sorte qu'en cas d'inaction jusqu'à l'expiration de ce délai, le gouvernement peut considérer que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est d'accord pour que l'annexe supplémentaire communiquée ou l'amendement à une annexe communiqué puisse sortir son plein et entier effet dans l'ordre juridique interne ⁵.

EXAMEN DU TEXTE DU PROJET D'ORDONNANCE

Intitulé

4. À la fin de l'intitulé du projet d'ordonnance, on écrira « relatif à la Convention sur la diversité biologique, ainsi qu'à son annexe, faits à... ».

L'article 2 du projet mentionnera également l'annexe du protocole concerné.

Arrêté de présentation

5. La rédaction de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de présentation du projet d'ordonnance doit être adapté ⁶.

³ L'article 30 de la Convention 'sur la diversité biologique' prévoit en effet qu'une partie au Protocole de Nagoya peut, dans l'année qui suit la date de communication de l'adoption d'une annexe supplémentaire ou d'un amendement à une annexe à une réunion de la Conférence des parties, notifier par écrit au Dépositaire qu'elle n'est pas en mesure de les approuver.

⁴ Voir l'article 12 de 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'.

⁵ À cet effet, on peut par exemple s'inspirer des articles 3, alinéa 3, et 4, alinéa 3, du décret du Parlement flamand du 6 mars 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, fait à Nagoya le 29 octobre 2010, ainsi qu'à son annexe' (M.B., 9 avril 2015), des articles 2, alinéa 3, et 3, alinéa 3, du décret du Parlement wallon 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' (M.B., 24 mars 2015), des articles 2, alinéa 3, et 3, alinéa 3, du décret du Parlement 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' (M.B., 9 juin 2015).

⁶ Voir à cet égard *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 227, formule F 4-1-10-3, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 2

6. À l'article 2 du projet, les mots « et signé à New York le 20 novembre 2011 » doivent être omis⁷. Si l'auteur du projet veut maintenir la référence à la date du 20 novembre 2011 faite à l'article 2 du projet, il faut préciser que la date concernée est celle à laquelle le protocole a été signé au nom de la Belgique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁷ Voir en effet l'article 32 du Protocole de Nagoya.