CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.129/4
du 28 septembre 2016

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de Paris, fait à Paris le 12 décembre 2015'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.129/4
van 28 september 2016

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst van Parijs, gedaan te Parijs op 12 december 2015'

‡LW-BIKQLCAAI-GABCJVT‡

Le 19 septembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de Paris, fait à Paris le 12 décembre 2015'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, 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 Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 septembre 2016.

*

Op 19 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst van Parijs, gedaan te Parijs op 12 december 2015'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 28 september 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, 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 Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 september 2016.

*

‡LW-BIKQLCAAI-GABCJVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de 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.

EXAMEN DU TRAITÉ

1. Il ressort du dossier transmis à la section de législation que selon les conclusions du Groupe de Travail « Traités mixtes » l'Accord de Paris revêt un caractère mixte (État fédéral/Régions).

Le dossier ne fait pas état de ce que le caractère mixte de l'Accord de Paris s'étendrait aux compétences que la Constitution et les lois spéciales et ordinaire de réformes institutionnelles attribuent aux communautés.

Or, l'Accord de Paris contient des dispositions relatives, notamment, à l'échange des expériences et des enseignements, y compris pour ce qui est des connaissances scientifiques (article 7, § 7, a)), à l'amélioration des connaissances scientifiques sur le climat, y compris la recherche, d'une manière qui soutienne les services climatiques et appuie la prise de décision (article 7, § 7, c)), à la mise en place de collaborations en matière de recherche-développement (article 10, § 5) et à l'éducation (articles 11, § 1er, et 12) [1].

Dans la mesure où ces dispositions de l'Accord touchent à des matières qui relèvent des compétences des communautés en matière d'enseignement et de recherche scientifique, l'Accord doit également être soumis à l'assentiment des Parlements de Communauté [2].

[1] Comparez avec les articles 4, § 1er, spécialement g), h) et i), et 6 de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, et ses annexes I et II, faites à New York, le 9 mai 1992, à laquelle la Communauté germanophone a donné assentiment par décret du 15 juin 1994, la Communauté française par décret du 27 mars 1995 (concernant les compétences de la Communauté française en lien avec la Convention-cadre, voir : *doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1994-1995, n° 209/1, p. 3), et la Communauté flamande par décret du 19 avril 1995; voir également l'avis 47.098/VR donné le 13 octobre 2009 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 2 juillet 2010 'houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen in Monaco op 14 april 2005', décret portant sur des matières communautaires et régionales, *doc. parl.*, Parl. fl., 2009-2010, n° 366/1, pp. 25-26, avis rappelé dans l'avis 50.880/4 donné le 6 février 2012 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation Hydrographique Internationale, adopté à Monaco, le 14 avril 2005'. Le caractère mixte autorité fédérale/régions/communautés de ce protocole a, du reste, été confirmé par le Groupe de travail Traités mixtes, *doc. parl.*, Chambre, n° 54-1039/001, p. 13).

[2] L'assentiment de toutes les assemblées parlementaires concernées constitue un préalable à la ratification de l'Accord par la Belgique. 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' dispose en effet que : « Dès que toutes les Assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment, le Ministre des Affaires étrangères fera établir l'instrument de ratification ou d'adhésion de la Belgique et le soumettra à la signature du Roi. C'est

‡LW-BIKQLCAAI-GABCJVT‡

2. L'article 23 de l'Accord prévoit :

> « Les dispositions de l'article 16 de la Convention relatives à l'adoption et à l'amendement d'annexes de la Convention s'appliquent *mutatis mutandis* au présent Accord ».

L'article 16 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée à New York le 9 mai 1992, auquel renvoie l'article 23 de l'Accord [3], consacre une procédure simplifiée pour l'adoption et l'entrée en vigueur des annexes à la Convention ainsi que des amendements à ces annexes.

En vertu de cette procédure simplifiée, s'agissant de l'adoption et de l'entrée en vigueur de ces annexes ou amendements, les Parties disposent d'un délai de six mois, à compter de la date de la communication par le Dépositaire de l'adoption d'une annexe ou d'un amendement, pour communiquer à celui-ci une notification de non-acceptation de l'annexe ou de l'amendement. À défaut d'une telle notification, l'annexe ou l'amendement entrera en vigueur à l'égard de la partie concernée au terme des six mois considérés.

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, il convient de prévoir un mécanisme interne de procédure d'assentiment accéléré.

À cet égard, l'auteur de l'avant-projet pourra s'inspirer, moyennant les adaptations nécessaires, de la procédure mise en place par les articles 3 et 4 du projet de loi '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', adopté par la Chambre des représentants le 17 décembre 2015 [4-5].

La loi en projet sera revue à la lumière de cette observation.

3. La procédure décrite au point précédent n'enlève rien à l'obligation, résultant de l'article 190 de la Constitution et des articles 4 et 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', de publier les annexes et amendements concernés au *Moniteur belge* pour que ceux-ci soient obligatoires en droit interne.

également le Ministre des Affaires étrangères qui fait établir et transmettre à qui il appartient les notifications relatives à l'accomplissement des formalités internes ».

[3] Voir l'article 1er, a), de l'Accord.

[4] *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1457/004.

[5] La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 59.930/VR/V donné le 22 septembre 2016 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de Paris, adopté à Paris, le 12 décembre 2015' et également dans l'avis 60.053/VR/V donné le 26 septembre 2016 sur un avant-projet de décret de la Région flamande 'houdende instemming met de Overeenkomst die is aangenomen op de 21ste Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, gedaan te Parijs op 12 december 2015'.

‡LW-BIKQLCAAI-GABCJVT‡

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. L'article 4 de la loi du 31 mai 1961 précitée prévoit que les lois sont obligatoires dans tout le Royaume le dixième jour après celui de leur publication, à moins que la loi n'ait fixé au autre délai. 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].

Les annexes et amendements futurs ici concernés devront par conséquent être publiés au *Moniteur belge*. Il en va bien évidemment de même de l'Accord auquel il est envisagé de donner assentiment et de ses annexes.

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

Le texte néerlandais sera précédé de la mention « traduction » [7].

*

[6] Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, *J.T.*, 1982, pp. 565 à 567, note J. VERHOEVEN.

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

‡LW-BIKQLCAAI-GABCJVT‡

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

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

1. Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, blijkt dat de Werkgroep gemengde verdragen heeft geconcludeerd dat "het Akkoord van Parijs" een gemengd karakter heeft (federale Staat/gewesten).

In het dossier wordt niet vermeld dat de Overeenkomst van Parijs eveneens een gemengd verdrag zou kunnen zijn voor de bevoegdheden die krachtens de Grondwet en krachtens de bijzondere wetten en de gewone wet tot hervorming der instellingen toekomen aan de gemeenschappen.

De Overeenkomst van Parijs bevat evenwel bepalingen die inzonderheid betrekking hebben op de uitwisseling van ervaringen en "geleerde lessen", met inbegrip van die welke betrekking hebben op wetenschap (artikel 7, lid 7, a)), op de verbetering van de wetenschappelijke kennis over klimaatverandering, waaronder onderzoek op een wijze die de klimaatdiensten op de hoogte houdt en de besluitvorming ondersteunt (artikel 7, lid 7, c)), op de gemeenschappelijke aanpak van onderzoek en ontwikkeling (artikel 10, lid 5), alsook op onderwijs (artikelen 11, lid 1, en 12).[1]

Voor zover die bepalingen van de Overeenkomst verband houden met aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ressorteren, moet de Overeenkomst eveneens ter instemming worden voorgelegd aan de parlementen van de gemeenschappen.[2]

[1] Vergelijk met de artikelen 4, lid 1, inzonderheid g), h) en i), en 6 van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de bijlagen I en II, gedaan te New York op 9 mei 1992, waarmee de Duitstalige Gemeenschap heeft ingestemd bij decreet van 15 juni 1994, de Franse Gemeenschap bij decreet van 27 maart 1995 (wat betreft de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap die verband houden met het Raamverdrag, zie *Parl.St.* Fr.Parl. 1994-95, nr. 209/1, 3) en de Vlaamse Gemeenschap bij decreet van 19 april 1995; zie eveneens advies 47.098/VR d.d. 13 oktober 2009, over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het Vlaams decreet van 2 juli 2010 'houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen in Monaco op 14 april 2005', welk decreet betrekking heeft op gemeenschaps- en gewestaangelegenheden, *Parl.St.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 366/1, 25-26, naar welk advies verwezen wordt in advies 50.880/4 d.d. 6 februari 2012, over een voorontwerp van decreet 'portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation Hydrographique Internationale, adopté à Monaco, le 14 avril 2005'. Het gemengd karakter van dat protocol (federale Staaat/gewesten/gemeenschappen) is overigens bevestigd door de Werkgroep gemengde verdragen, *Parl.St.* Kamer, nr. 54-1039/001, 13).

[2] De instemming van alle betrokken parlementaire vergaderingen vormt een voorafgaand vereiste voor de ratificatie van de Overeenkomst door België. Artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 'tussen de Federale

‡LW-BIKQLCAAI-GABCJVT‡

2. Artikel 23 van de Overeenkomst bepaalt het volgende:

> "De bepalingen van artikel 16 van het Verdrag, inzake de aanneming en wijziging van bijlagen bij het Verdrag, zijn van overeenkomstige toepassing op deze Overeenkomst."

Artikel 16 van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, aangenomen te New York op 9 mei 1992, waarnaar verwezen wordt in artikel 23 van de Overeenkomst,[3] huldigt een vereenvoudigde procedure voor het aannemen en in werking treden van de bijlagen bij het Verdrag, alsook van de wijzigingen van die bijlagen.

Krachtens die vereenvoudigde procedure beschikken de Partijen, in het kader van de aanneming en de inwerkingtreding van die bijlagen of wijzigingen, over een termijn van zes maanden vanaf de datum waarop de Depositaris meedeelt dat een bijlage of een wijziging is aangenomen, om de Depositaris ervan in kennis te stellen dat zij de bijlage of de wijziging niet aanvaarden. Bij ontstentenis van een kennisgeving in die zin zal de bijlage of de wijziging na afloop van die periode van zes maanden in werking treden ten aanzien van de partij in kwestie.

Om ervoor te zorgen dat deze vereenvoudigde procedure inzake aanneming en inwerkingtreding verenigbaar zou zijn met hetgeen bepaald wordt in artikel 167, § 3, van de Grondwet, zou moeten 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 is ingesteld bij de artikelen 3 en 4 van het wetsontwerp '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, en met de bijlage, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010', dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers op 17 december 2015 aangenomen is.[4-5]

De ontworpen wet moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

3. De procedure die in het vorige punt is beschreven, doet niets af aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit de artikelen 4 en 8 van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en

---

Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen' bepaalt immers het volgende: "Zodra de instemming in alle betrokken parlementaire assemblees werd bekomen zal de Minister van Buitenlandse Zaken de bekrachtigings- of toetredingsoorkonde van België opmaken en voorleggen aan de ondertekening van de Koning. Ook de kennisgevingen over de beëindiging van de interne procedures worden door de Minister van Buitenlandse Zaken opgesteld en ter bestemming geleid."

[3] Zie artikel 1, a), van de Overeenkomst.

[4] *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1457/004.

[5] De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesporken in advies 59.930/VR/V, op 22 september 2016 gegeven over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest 'portant assentiment à l'accord de Paris, adopté à Paris, le 12 décembre 2015' en in advies 60.053/VR/V, op 26 september 2016 gegeven over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest 'houdende instemming met de Overeenkomst die is aangenomen op de 21ste Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, gedaan te Parijs op 12 december 2015'.

‡LW-BIKQLCAAI-GABCJVT‡

inwerkingtreden van wetten en verordeningen' om de betrokken bijlagen en wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze in het interne recht verbindend zijn.

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. Artikel 4 van de voornoemde wet van 31 mei 1961 bepaalt dat wetten in het gehele Rijk verbindend zijn de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij de wet een andere termijn heeft bepaald. 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.[6]

De toekomstige bijlagen en wijzigingen waarover het in dezen gaat, behoren bijgevolg in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt te worden. Dat geldt uiteraard ook voor de Overeenkomst waarmee men instemming wil verlenen, alsook voor de bijlagen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

De Nederlandse tekst moet worden voorafgegaan door de vermelding "vertaling".[7]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[6] Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr*. 1954, 252-253; Cass. 19 maart 1981, *Arr.Cass*. 1980-81, 808, *J.T*., 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

[7] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 209, B.

‡LW-BIKQLCAAI-GABCJVT‡