



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.240/1
van 14 november 2016

over

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met het Akkoord
van Parijs op grond van het
Raamverdrag van de
Verenigde Naties over
klimaatverandering, gedaan te
Parijs (Frankrijk), op
12 december 2015'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.240/1
du 14 novembre 2016

sur

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à l'accord
de Paris en vertu de la
Convention-cadre des Nations
Unies sur les changements
climatiques, fait à Paris
(France), le 12 décembre 2015'

Op 12 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Akkoord van Parijs op grond van het Raamverdrag van de Verenigde Naties over klimaatverandering, gedaan te Parijs (Frankrijk), op 12 december 2015'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 2016.

*

Le 12 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement 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, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de Paris en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fait à Paris (France), le 12 décembre 2015'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 27 octobre 2016. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2016.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met de Overeenkomst die is aangenomen op de 21^{ste} Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, gedaan te Parijs op 12 december 2015.

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de aanneming van het voorliggende voorontwerp het volgende bepaald:

“Het Akkoord van Parijs is een gemengd verdrag dat valt onder de bevoegdheid van de federale staat en de 3 Gewesten. Alle betrokken deelgebieden moeten dus vooraf het Akkoord hebben goedgekeurd opdat België het Akkoord zou kunnen ratificeren.”

In het dossier wordt geen gewag gemaakt van het feit 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 onderzoek en ontwikkeling (artikel 10, lid 5), alsook op onderwijs (artikel 11, lid 1, en artikel 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, 209, nr. 1, 3), en de Vlaamse Gemeenschap bij decreet van 19 april 1995; zie eveneens *adv.RvS* 47.098/VR, d.d. 13 oktober 2009 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft 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.* VI.Parl. 2009-10, 366, nr. 1, 25-26), naar welk advies verwezen wordt in *adv.RvS* 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 overheid/gewesten/gemeenschappen) is overigens bevestigd door de Werkgroep “gemengde verdragen” (*Parl.St.* Kamer 2014-15, 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 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

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 inwerkingtreden 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 en in artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, 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 vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 3 december 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 (Japan) op 29 oktober 2010’.

De ontworpen ordonnantie moet in het licht van die opmerking worden herzien.

3. De procedure die in punt 2 is beschreven, doet in het geheel geen afbreuk aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 33 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, om de betrokken bijlagen en wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze bindend worden in het interne recht.

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 33 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 bepaalt dat ordonnanties verbindend zijn de tiende dag na die van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, tenzij zij

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.

een andere termijn bepalen. 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.⁴

De toekomstige bijlagen en wijzigingen waarover het *in casu* gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*. Dat geldt uiteraard ook voor de Overeenkomst waarmee men instemming wil verlenen, alsook voor de bijlagen. Niets staat er evenwel aan in de weg dat bijvoorbeeld de federale overheid deze taak op zich neemt.

*

⁴ Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr.Cass.* 1980-81, 808, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis vise à porter assentiment à l'Accord de Paris, adopté lors de la 21^e Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fait à Paris le 12 décembre 2015.

À propos de l'adoption de l'avant-projet à l'examen, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

« L'accord de Paris est un traité mixte relevant des compétences de l'État fédéral et des 3 régions. Toutes les entités concernées doivent donc avoir préalablement porté assentiment à l'accord pour que la Belgique puisse le ratifier ».

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, paragraphe 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, paragraphe 7, c)), à la mise en place de collaborations en matière de recherche-développement (article 10, paragraphe 5) et à l'éducation (article 11, paragraphe 1^{er}, et article 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 des Communautés².

¹ Comparez avec les articles 4, paragraphe 1, spécialement g), h) et i), et 6 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et ses annexes I et II, faite 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, 209, n° 1, p. 3), et la Communauté flamande par décret du 19 avril 1995; voir également l'avis C.E. 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, 366, n° 1, pp. 25-26), avis rappelé dans l'avis C.E. 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 de ce protocole (autorité fédérale/régions/communautés) a d'ailleurs été confirmé par le groupe de travail « traités mixtes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, 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 également le Ministre des Affaires étrangères qui fait établir et transmettre à qui il appartient les notifications relatives à l'accomplissement des formalités internes ».

2. L'article 23 de l'Accord prévoit ce qui suit :

« 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'Accord³, consacre une procédure simplifiée pour l'adoption et l'entrée en vigueur des annexes à la Convention ainsi que des amendements à celles-ci.

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.

Afin 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 y aurait lieu de prévoir un mécanisme interne de procédure d'assentiment accéléré.

À cet égard, l'auteur de l'avant-projet peut s'inspirer, moyennant les adaptations nécessaires, de la procédure fixée par les articles 2 et 3 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 décembre 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, ainsi qu'à son annexe, faits à Nagoya (Japon), le 29 octobre 2010'.

L'ordonnance en projet sera revue à la lumière de cette observation.

3. La procédure décrite au point 2 n'affecte en rien l'obligation, résultant de l'article 190 de la Constitution et de l'article 33 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', de publier les annexes et amendements concernés au *Moniteur belge* pour que ceux-ci soient obligatoires en droit interne.

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. L'article 33 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 dispose que les ordonnances sont obligatoires le dixième jour suivant celui de leur publication au *Moniteur belge*, à moins qu'elles n'aient fixé un autre délai. Selon la Cour de cassation, la disposition constitutionnelle précitée

³ Voir l'article 1^{er}, a), de l'Accord.

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* ⁴.

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 l'Accord auquel il est envisagé de donner assentiment et de ses annexes. Rien ne s'oppose toutefois à ce que l'autorité fédérale, par exemple, s'en charge.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁴ Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, p. 779 et, *J.T.*, 1982, pp. 565 à 567, note J. VERHOEVEN.