



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.246/1
van 14 november 2016

over

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met het
Verdrag van Minamata inzake
kwik, gedaan te Kumamoto
(Japan) op 10 oktober 2013’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.246/1
du 14 novembre 2016

sur

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à la Convention de
Minamata sur le mercure, faite
à Kumamoto (Japon) le
10 octobre 2013’

Op 13 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag van Minamata inzake kwik, gedaan te Kumamoto (Japan) op 10 oktober 2013’.

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 Wim GEURTS, 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 13 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘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 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 Wim GEURTS, 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.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het Verdrag van Minamata inzake kwik, gedaan te Kumamoto (Japan) op 10 oktober 2013 (artikel 2 van het ontwerp). Het ontwerp strekt er tevens toe om voorafgaande instemming te verlenen met wijzigingen van de bijlagen bij het Verdrag of mogelijk later aan te nemen nieuwe bijlagen aan het Verdrag die met toepassing van artikel 27 van het Verdrag worden aangenomen, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet (artikel 3).

3. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de goedkeuring van het voorliggende voorontwerp het volgende bepaald:

“Het dubbel gemengde karakter (federale overheid/Gewesten/Gemeenschappen) van het Verdrag van Minamata inzake kwik werd vastgesteld door de werkgroep Gemengde Verdragen van 24 mei 2013. Het Verdrag moet dus ook ter goedkeuring worden voorgelegd aan de parlementen van de Gemeenschappen, de Gewesten en de GGC”.

In het advies 59.644/VR/V van 2 augustus 2016 over het voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest houdende instemming van het Verdrag van Minamata heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, aangenomen dat dit Verdrag inderdaad een gemengd verdrag is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

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

Wat de aanneming en de inwerkingtreding van de aanvullende bijlagen betreft, houdt de vereenvoudigde procedure in dat de partijen over een termijn van één jaar beschikken, te rekenen vanaf de datum waarop de Depositaris meedeelt dat een bijlage is aangenomen, om hem ervan schriftelijk in kennis te stellen dat ze de aanvullende 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 partij in kwestie.

Wat de wijzigingen van de bijlagen betreft, zijn hun voorstelling, aanneming en inwerkingtreding onderworpen aan dezelfde procedure als deze voor de aanneming en inwerkingtreding van aanvullende bijlagen, met dien verstande dat de wijziging van een bijlage niet in werking treedt ten aanzien van een Verdragspartij die een verklaring met betrekking tot de wijziging van de bijlagen heeft neergelegd zoals bedoeld in artikel 30, lid 5. In dit geval treedt een dergelijke wijziging voor die Verdragspartij in werking op de negentigste dag na de datum van neerlegging bij de Depositaris van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of datum van goedkeuring van, of toetreding tot een dergelijke wijziging.

Dat artikel 30, lid 5, bepaalt:

“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.”

Hieruit volgt dat, bij gebrek aan een dergelijke verklaring, de wijziging van een bijlage dezelfde procedure volgt voor wat betreft de aanneming en de inwerkingtreding als de aanvullende bijlagen bij het Verdrag.

Artikel 3 van het voorontwerp van instemmingswet voorziet voor de wijzigingen van de bijlagen en voor de aanvullende bijlagen in een voorafgaande instemming.

Om ervoor te zorgen dat deze vereenvoudigde procedure inzake aanneming en inwerkingtreding verenigbaar zou zijn met hetgeen bepaald wordt in artikel 167, § 2, 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 vastgelegd in de artikelen 3 en 4 van de door de Kamer aangenomen tekst van wet ‘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’.¹

5. De procedure die in punt 3 is beschreven, doet in het geheel geen afbreuk aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ om de betrokken bijlagen en wijzigingen bekend te maken in het *Belgisch Staatsblad* opdat ze bindend worden in het interne recht.

¹ Zie Parl. St. Kamer 2015-2016, nr. 1457/004.

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 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.²

De toekomstige bijlagen en wijzigingen waarover het in dit geval gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*.

*

² Cass. 11 december 1953, *Arr. Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr.Cass.* 1980-81, 808, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à la Convention de Minamata sur le mercure, faite à Kumamoto (Japon) le 10 octobre 2013 (article 2 du projet). Le projet vise également à porter assentiment préalable aux amendements aux annexes de la Convention ou à de nouvelles annexes à la Convention à éventuellement adopter par la suite, qui sont adoptés en application de l'article 27 de la Convention, sans que la Belgique ne s'oppose à leur adoption (article 3).

3. Concernant l'approbation du projet à l'examen, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

« Le caractère doublement mixte (Fédéral/Régions/Communautés) de la Convention de Minamata sur le mercure a été décidé par le groupe de travail Traités mixtes du 24 mai 2013. La Convention doit donc également être soumise à l'assentiment des parlements des communautés, des régions et de la COCOM ».

Dans son avis 59.644/VR/V du 2 août 2016 sur l'avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment à la Convention de Minamata, le Conseil d'État, section de législation, a admis que cette Convention est en effet un traité mixte.

EXAMEN DU TEXTE

4. L'article 27 de la Convention consacre une procédure simplifiée pour l'adoption et l'entrée en vigueur des annexes additionnelles à la Convention ainsi que des amendements aux annexes.

En ce qui concerne l'adoption et l'entrée en vigueur des annexes additionnelles, la procédure simplifiée implique que les parties disposent d'un délai d'un an, à compter de la date de la communication par le Dépositaire de l'adoption d'une annexe, pour communiquer à celui-ci une notification écrite de non-acceptation de l'annexe additionnelle. À défaut d'une telle notification, l'annexe entrera en vigueur à l'égard de la partie concernée au terme de l'année considérée.

En ce qui concerne les amendements aux annexes, leur proposition, adoption et entrée en vigueur sont soumises à la même procédure que celle prévue pour l'adoption et l'entrée en vigueur d'annexes additionnelles, étant entendu que l'amendement d'une annexe n'entre pas en vigueur à l'égard d'une partie contractante qui a fait une déclaration relative à l'amendement aux annexes au sens de l'article 30, paragraphe 5. Dans ce cas, un tel amendement entre en vigueur à l'égard de cette partie contractante le quatre-vingt-dixième jour suivant la date de dépôt auprès du Dépositaire de l'instrument de ratification, d'acceptation ou la date d'approbation d'un tel amendement ou d'adhésion à celui-ci.

Cet article 30, paragraphe 5, dispose ce qui suit :

« 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 à celui-ci ».

Il s'ensuit qu'à défaut d'une telle déclaration, l'amendement à une annexe suit la même procédure en ce qui concerne l'adoption et l'entrée en vigueur que les annexes additionnelles à la Convention.

L'article 3 de l'avant-projet de la loi d'assentiment prévoit un assentiment préalable aux amendements aux annexes et aux annexes additionnelles.

Afin de concilier cette procédure d'adoption et d'entrée en vigueur simplifiée avec le prescrit de l'article 167, § 2, de la Constitution, 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 mise en place par les articles 3 et 4 du texte de loi adopté par la Chambre '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, et à l'annexe, faits à Nagoya (Japon) le 29 octobre 2010'¹.

5. La procédure décrite au point 3 n'affecte en rien l'obligation, résultant de l'article 190 de la Constitution et de l'article 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.

¹ Voir *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1457/004.

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. 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* ².

Les annexes et amendements futurs dont il s'agit en l'occurrence devront par conséquent être publiés au *Moniteur belge*.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

² 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.