



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.403/1
van 6 december 2016

avis 60.403/1
du 6 décembre 2016

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met het Verdrag
van Minamata inzake kwik,
aangenomen in Kumamoto
(Japan) op 10 oktober 2013'

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à la
Convention de Minamata sur le
mercure, faite à Kumamoto
(Japon), le 10 octobre 2013'

Op 4 november 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 Verdrag van Minamata inzake kwik, aangenomen in Kumamoto (Japan) op 10 oktober 2013’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 december 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 december 2016.

*

Le 4 novembre 2016, 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, sur un avant-projet d'ordonnance ‘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 1^{er} décembre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 décembre 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 rechtsgrond¹, 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 Verdrag van Minamata inzake kwik, gedaan te Kumamoto (Japan) op 10 oktober 2013 (artikel 2 van het ontwerp).²

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 bij het Verdrag die met toepassing van artikel 27 van het Verdrag worden aangenomen, zonder dat België zich tegen de aanneming ervan verzet (artikel 3, § 1). Binnen drie maanden na hun aanneming, deelt de Regering aan het Parlement elke toevoeging of wijziging van een bijlage mee die aangenomen is overeenkomstig artikel 27, §§ 3 of 4 van het Verdrag. Binnen zes maanden na de mededeling van de Regering kan het Parlement zich ertegen verzetten dat de toevoeging of wijziging van een bijlage volkomen gevolg zal hebben (artikel 3, § 2).

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Bij de adviesaanvraag werd niet de tekst van het Verdrag gevoegd waarmee het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie instemming beoogt te verlenen. De adviesvragende overheid wordt verzocht er in de toekomst op toe te zien dat het bij de adviesaanvraag te voegen dossier op dit punt volledig is. Het gegeven dat de adviesaanvraag betrekking heeft op een ontwerp van instemmingsakte inzake een gemengd verdrag en dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden al heeft geadviseerd over een ontwerp van instemmingsakte van een andere overheid met betrekking tot hetzelfde verdrag, stelt de adviesvragende overheid niet vrij van de verplichting om bij de adviesaanvraag een volledig dossier te voegen. De ontbrekende verdragstekst dient in elk geval bij het ontwerp te worden gevoegd zoals het zal worden ingediend bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

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

² Het dubbel gemengd karakter (federale overheid/Gewesten/Gemeenschappen) van het Verdrag van Minamata inzake kwik werd vastgesteld door de werkgroep Gemengde Verdragen op 24 mei 2013. In advies 59.644/VR/V van 2 augustus 2016 over het voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest ‘portant assentiment à la Convention de Minamata sur le Mercure, faite à Kumamoto le 10 octobre 2013’ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, bevestigd dat dit Verdrag een gemengd verdrag is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Artikel 3

4. De in artikel 3 ontworpen regeling in verband met de voorafgaande instemming met aanvullende bijlagen of wijzigingen van bijlagen, doet geen afbreuk aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 33, tweede lid, 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. 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.³ De toekomstige bijlagen en wijzigingen waarover het *in casu* gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*. Dat geldt uiteraard ook voor het Verdrag waarmee men instemming wil verlenen, alsook voor de bijlagen.

*

³ 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 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 à la Convention de Minamata sur le mercure, faite à Kumamoto (Japon) le 10 octobre 2013 (article 2 du projet) ².

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 seront adoptés en application de l'article 27 de la Convention, sans que la Belgique ne s'y oppose (article 3, § 1^{er}). Dans les trois mois suivant leur adoption, le Gouvernement communique au Parlement toute annexe supplémentaire ou amendement à une annexe, adopté conformément à l'article 27, §§ 3 ou 4 de la Convention. Dans les six mois suivant la communication du Gouvernement, le Parlement peut s'opposer à ce que l'annexe supplémentaire ou l'amendement à une annexe sortisse son plein et entier effet (article 3, § 2).

OBSERVATION PRÉALABLE

3. Le texte de la Convention auquel l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend porter assentiment, n'a pas été joint à la demande d'avis. L'autorité dont émane la demande d'avis est invitée à veiller à l'avenir à ce que le dossier devant être joint à la demande d'avis, soit complet sur ce point. La circonstance que la demande d'avis porte sur un projet d'acte d'assentiment concernant un traité mixte et que le Conseil d'État, section de législation, a déjà rendu, par le passé, un avis sur un projet d'acte d'assentiment d'une autre autorité relativement au même traité, ne dispense pas l'autorité dont émane la demande d'avis de l'obligation de joindre à la demande un dossier complet. Il convient en tout cas de joindre le texte manquant de la convention au projet, tel qu'il sera déposé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

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

² 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 le 24 mai 2013. 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 sur le Mercure, faite à Kumamoto le 10 octobre 2013', le Conseil d'État, section de législation, a confirmé que cette Convention est un traité mixte.

EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCEArticle 3

4. Le dispositif en projet à l'article 3 et portant sur l'assentiment préalable des annexes supplémentaires ou des amendements aux annexes, n'affecte pas l'obligation, résultant de l'article 190 de la Constitution et de l'article 33, alinéa 2, 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.

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. 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*³. 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 la Convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment et de ses annexes.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ 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.