



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.441/1
van 16 november 2018

over

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met het
Aanvullend Protocol van Nagoya-
Kuala Lumpur inzake
aansprakelijkheid en
schadeloosstelling bij het Protocol
van Cartagena inzake bioveiligheid
bij het Verdrag inzake biologische
diversiteit, gedaan te Nagoya op
15 oktober 2010’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.441/1
du 16 novembre 2018

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘portant assentiment au Protocole
additionnel de Nagoya-Kuala
Lumpur sur la responsabilité et la
réparation relatif au Protocole de
Cartagena sur la prévention des
risques biotechnologiques à la
Convention sur la diversité
biologique, fait à Nagoya, le
15 octobre 2010’

Op 12 oktober 2018 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 Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 november 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2018.

*

Le 12 octobre 2018, 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 au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques à la Convention sur la diversité biologique, fait à Nagoya, le 15 octobre 2010'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 13 novembre 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2018.

*

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 ‘Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’ (hierna: Aanvullend Protocol) (artikel 2), en voorafgaande instemming met mogelijk later aan te nemen bijlagen bij het Aanvullend Protocol (artikel 3, § 1) of wijzigingen van die bijlagen (artikel 4, §1), behoudens wanneer het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: Brussels Parlement) zich hiertegen verzet (artikelen 3, § 2, en 4, § 2).

BEVOEGDHEID

3. De Werkgroep Gemengde Verdragen is op 26 oktober 2010 en 24 mei 2013 tot de conclusie gekomen dat met het Aanvullend Protocol zowel door de federale overheid, door de gewesten als door de gemeenschappen dient te worden ingestemd, wat door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid via de schriftelijke procedure werd bevestigd.

Hiermee kan worden ingestemd.²

ALGEMENE OPMERKING

4. In de artikelen 3, § 2, en 4, § 2, van het voorontwerp wordt voorzien in een procedure waarbij het Brussels Parlement zich kan verzetten tegen de voorafgaande instemming met nieuwe bijlagen bij het Aanvullend Protocol of met wijzigingen aan die bijlagen, waardoor het procedé van de voorafgaande instemming, waarin is voorzien in de artikelen 3, § 1, en 4, § 1, van het ontwerp, niet langer op gespannen voet staat met artikel 167 van de Grondwet.³

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

² Zie ook advies 53.059/VR/3 van 30 april 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 april 2014 ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53059.pdf>.

³ Ook ten aanzien van aanvullende bijlagen en wijzigingen aan de bijlagen bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid en het Verdrag inzake biologische diversiteit zou in een eenzelfde procedure kunnen worden voorzien.

Teneinde de verzetsprocedure effectief te maken, en dit binnen de termijnen waarin wordt voorzien, zullen de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Brussels 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 Parlement zijn reglement moeten aanpassen teneinde een daadwerkelijk recht tot tussenkomst van het parlement binnen de bepaalde termijn van zes maanden mogelijk te maken.⁴ De vraag rijst ook of het Brussels Parlement niet best bepaalt op welke manier het zijn eventueel verzet tot uitdrukking zal brengen.

BIJZONDERE OPMERKING

5. Er wordt het best verduidelijkt dat de Nederlandse tekst van het Aanvullend Protocol dat bij het voorontwerp van instemmingsordonnantie is gevoegd een vertaling is.

*

⁴ Hiervoor kan bijvoorbeeld 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.

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 donner assentiment au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, fait à Nagoya le 15 octobre 2010 (ci-après : le Protocole additionnel) (article 2), ainsi qu'à donner un assentiment préalable aux annexes du Protocole additionnel (article 3, § 1^{er}) ou à des modifications de ces annexes (article 4, § 1^{er}), qui seront éventuellement adoptées par la suite, sauf si le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Parlement bruxellois) s'y oppose (articles 3, § 2, et 4, § 2).

COMPÉTENCE

3. Les 26 octobre 2010 et 24 mai 2013, le Groupe de travail Traités mixtes a conclu que le Protocole additionnel devait être approuvé tant par l'autorité fédérale que par les régions et les communautés, ce qui a été confirmé par la Conférence interministérielle Politique étrangère dans le cadre de la procédure écrite.

On peut se rallier à ce point de vue ².

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les articles 3, § 2, et 4, § 2, de l'avant-projet prévoient une procédure permettant au Parlement bruxellois de s'opposer à l'assentiment préalable à de nouvelles annexes du Protocole additionnel ou aux amendements à ces annexes, le procédé de l'assentiment préalable, prévu aux articles 3, § 1^{er}, et 4, § 1^{er}, du projet, ne se heurtant plus à l'article 167 de la Constitution ³.

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

² Voir également l'avis 53.059/VR/3 du 30 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 avril 2014 'portant assentiment au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, fait à Nagoya le 15 octobre 2010', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53059.pdf>

³ Une même procédure pourrait également être prévue à l'égard des annexes additionnelles et amendements aux annexes du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques et de la Convention sur la diversité biologique.

Afin de rendre la procédure d'opposition effective, et ce dans les délais prévus, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement bruxellois, 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 bruxellois devra adapter son règlement afin que le Parlement puisse exercer un droit d'intervention effectif dans le délai prévu de six mois⁴. La question se pose également de savoir s'il ne serait pas préférable que le Parlement bruxellois détermine la manière dont il exprimera son opposition éventuelle.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

5. Il serait préférable de préciser que le texte néerlandais du Protocole additionnel joint à l'avant-projet d'ordonnance d'assentiment est une traduction.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ À cet effet, on pourrait par exemple 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.