

PARLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2016-2017

30 MAI 2017

PROJET DE DÉCRET

PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DE MINAMATA SUR LE
MERCURE, FAITE À KUMAMOTO, LE 10 OCTOBRE 2013

RÉSUMÉ

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a élaboré un traité international en vue de contrôler et réduire les émissions de mercure. Le mercure, qui a largement été utilisé dans les produits et procédés industriels, persiste dans l'environnement ainsi que dans la chaîne alimentaire.

Le PNUE vise à conclure un traité international pour régler le contrôle et la réduction des émissions de mercure afin d'assurer la protection de la santé et de l'environnement.

Le Traité de Minamata sur le mercure a été adopté par le Comité de Négociation International en janvier 2013 et entrera en vigueur en 2018. Il vise non seulement une réduction du mercure dans l'air mais aussi dans l'eau et le sol. Ses dispositions concernent les domaines aussi variés que le commerce, les procédés industriels, l'approvisionnement et la mise en décharge.

TABLE DES MATIÈRES

EXPOSÉ DES MOTIFS	3
COMMENTAIRE DES ARTICLES	6
PROJET DE DÉCRET PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DE MINAMATA SUR LE MERCURE, FAITE À KUMAMOTO, LE 10 OCTOBRE 2013	7
AVANT-PROJET DE DÉCRET PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DE MI- NAMATA SUR LE MERCURE, FAITE À KUMAMOTO, LE 10 OCTOBRE 2013	8
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT	9

EXPOSÉ DES MOTIFS

A. Contexte et objet de l'accord

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a élaboré un traité international en vue de contrôler et réduire les émissions de mercure. Le mercure, qui a largement été utilisé dans les produits et procédés industriels, persiste dans l'environnement ainsi que dans la chaîne alimentaire.

Le PNUE vise à conclure un traité international pour régler le contrôle et la réduction des émissions de mercure afin d'assurer la protection de la santé et de l'environnement.

Le Traité de Minamata sur le mercure a été adopté par le Comité de Négociation International en janvier 2013 et entrera en vigueur en 2018. Il vise non seulement une réduction du mercure dans l'air mais aussi dans l'eau et le sol. Ses dispositions concernent les domaines aussi variés que le commerce, les procédés industriels, l'approvisionnement et la mise en décharge.

B. Discussion des articles

L'article 1 définit : « L'objectif de la présente Convention est de protéger la santé humaine et l'environnement contre les émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure. ».

L'article 2 présente les définitions, en particulier celles de « mercure », « composés du mercure » et « utilisation autorisée ».

L'article 3 traite des « Sources d'approvisionnement en mercure et commerce ». Il est important de noter que les définitions précédemment mentionnées ne s'appliquent pas dans le cadre de cet article ; des définitions spécifiques s'appliquent ici. Il s'agit d'une part des restrictions par rapport aux activités minières, des recensements de stockage ainsi que de conditions de commerce sur ceux-ci et, d'autre part, des contraintes générales s'appliquant au commerce international du mercure (le commerce international des produits contenant du mercure étant traité sous l'article 4).

Des conditions particulières sont définies pour des possibilités de dérogation à ces restrictions mais conservent néanmoins l'objectif d'incitation de tous les Etats à être membre de la convention. Le paragraphe 2 précise les exemptions à ces obligations.

Les articles 4 et 5 prévoient les mesures visant à encadrer l'utilisation intentionnelle du mercure dans les « produits contenant du mercure ajouté » et les « Procédés de fabrication utilisant du mercure ou des composés du mercure ». La liste de produits et procédés visés par des interdictions ou

des limitations apparaissent, respectivement, sous les Annexes A et B. Ces annexes sont sujettes à révision régulière par la Conférence des Parties de la Convention.

Pour les procédés autres que ceux identifiés par l'annexe, « Chaque Partie décourage la mise en place de toute installation (...) qui n'existait pas à la date d'entrée en vigueur de la Convention, sauf si la Partie peut démontrer à la satisfaction de la Conférence des Parties que le procédé de fabrication apporte des avantages significatifs pour l'environnement et la santé et qu'il n'existe aucune solution de remplacement sans mercure faisable techniquement et économiquement fournissant de tels avantages ».

L'article 6 définit les « Dérogations disponibles pour une Partie sur demande » ; ces mesures sont transitoires et encadrées par un processus de décision pour leur renouvellement.

L'article 7 inclut les dispositions sur « Extraction minière artisanale et à petite échelle de l'or ». « Toute Partie qui (...) constate que les activités (...) sur son territoire sont non négligeables (...) Élabore et met en œuvre un plan d'action national conformément à l'Annexe C ».

L'article 8 porte sur l'encadrement des « émissions » vers l'air « provenant des sources ponctuelles relevant des catégories de sources énumérées à l'Annexe D ». Il « vise à réglementer et, dans la mesure du possible, réduire les émissions atmosphériques ». « S'agissant des nouvelles sources, chaque Partie exige l'utilisation des meilleures techniques disponibles et des meilleures pratiques environnementales ».

« S'agissant des sources existantes, chaque Partie inclut dans tout plan national et met en œuvre une ou plusieurs des mesures (décrites) ci-après » : un « objectif quantifié » des émissions ; des « limites d'émission (...) des sources (...) » ; l'utilisation des BAT, BEP ; « une stratégie de réglementation multi-polluants » ; « D'autres mesures visant à réduire les émissions ».

« La conférence des Parties adopte, à sa première réunion, les orientations » pour définir les BAT/BEP et les objectifs des Parties sur base des diverses modalités énumérées ci-dessus. Le paragraphe 2 énonce les définitions spécifiques à cet article.

L'article 9 porte sur l'encadrement des « émissions » vers l'eau et le sol « des sources ponctuelles pertinentes qui ne sont pas traitées dans d'autres dispositions de la présente Convention ». « Une Partie sur le territoire de laquelle se trouvent des sources pertinentes prend des mesures pour régle-

menter les rejets et peut élaborer un plan national ».

« Les mesures à prendre comprennent, selon que de besoin, une ou plusieurs des mesures suivantes : » des « limites de rejet (...) des sources (...) » ; l'utilisation des BAT, BEP ; « une stratégie de réglementation multi-polluants (...) » ; « D'autres mesures visant à réduire les rejets ».

Le paragraphe 2 énonce les définitions spécifiques à cet article.

L'article 10 définit les obligations en ce qui concerne le « stockage provisoire écologiquement rationnel ». La Conférence des Parties adopte des directives concernant le stockage (...) en tenant compte de toute directive pertinente élaborée au titre de la Convention de Bâle (...).

L'article 11 définit les obligations qui s'appliquent aux « Déchets de mercure ». Une référence est faite vers la Convention de Bâle pour les définitions techniques et la coopération entre les organes des conventions.

Chaque Partie prend des mesures appropriées pour que les déchets de mercure : a) « Fassent l'objet d'une gestion écologiquement rationnelle (...) » ; b) « Ne soient récupérés, recyclés, régénérés ou réutilisés directement qu'en vue d'une utilisation ou d'une élimination écologiquement rationnelle (...) » ; c).

« (...) ne fassent pas l'objet de mouvements transfrontières, sauf à des fins d'élimination écologiquement rationnelle (...) » sur base de la définition des obligations des Parties à la Convention de Bâle ou à « des règles, normes et directives internationales pertinentes ».

L'article 12 traite des « Sites contaminés » et requiert que « Chaque Partie s'efforce d'élaborer des stratégies appropriées pour identifier et évaluer les sites contaminés par du mercure ou des composés du mercure ». « La Conférence des Parties adopte des orientations sur la gestion des sites contaminés peuvent inclure des méthodes et des approches (...) ».

L'article 13 indique les « Ressources financières et mécanisme de financement » et les obligations qui incombent aux parties et son importance pour l'« L'efficacité globale de la mise en œuvre de la présente Convention par les pays en développement ». Il institue « un mécanisme pour la fourniture, en temps utile, de ressources financières adéquates et prévisible ». « Le mécanisme inclut : a) Le Fonds d'affectation spéciale du Fonds pour l'environnement mondial, et b) Un programme international spécifique visant à soutenir le renforcement des capacités et l'assistance technique. » « Toutes les Parties sont invitées à apporter des contributions au mécanisme, dans la mesure de leurs moyens. Le mécanisme encourage la fourniture de ressources provenant d'autres sources, y

compris du secteur privé, et cherche à mobiliser ces ressources pour les activités qu'il soutient. »

L'article 14 traite du « Renforcement des capacités, assistance technique et transfert de technologies » sur base de la coopération des Parties.

L'article 15 institue un « Comité d'application et du respect des dispositions ».

L'article 16, sous le libellé « Aspects sanitaires », prévoit les mesures spécifiques aux aspects liés à la santé pour leur promotion par les Parties. Il précise la consultation de l'Organisation internationale du travail ainsi que la coopération avec l'Organisation internationale de la santé.

Les articles 17 à 19 définissent les obligations ou prescription des Parties en ce qui concerne : l'« Échange d'informations », l'« Information, sensibilisation et éducation du public », la « Recherche-développement et surveillance ».

Les articles 20 à 25 indiquent les modalités des « Plans de mise en œuvre », d'« Établissement de rapports », d'« Évaluation de l'efficacité » ; précise le fonctionnement de la « Conférence des Parties » ; institue le « Secrétariat » ; indique les modalités de « Règlement des différends ».

Les articles 26 à 31 indiquent les modalités d'« Amendements à la Convention » ainsi que du mécanisme « Adoption et amendements des annexes », du « Droit de vote », de la « Signature », de la « Ratification, acceptation, approbation ou adhésion », de l'« Entrée en vigueur ».

Les articles 32 à 35 formulent des considérations juridiques complémentaires.

C. Nature de l'Accord sur le plan interne

Le caractère mixte (Etat fédéral/Communautés/Régions) de la convention de Minamata sur le Mercure faite à Kumamoto le 10 octobre 2013 a été reconnu par le Groupe de travail Traités mixtes au sein du Groupe de travail Traités mixtes (G.T.T.M.) en date du 24/05/2013. En effet, les Communautés sont compétentes en ce qui concerne l'article 16.

D. Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis 61.032/4 rendu le 16 mars 2017, le Conseil d'Etat a formulé certaines observations à propos de l'avant-projet de décret portant assentiment à la Convention dont il est question.

Le Conseil d'Etat recommande de prévoir un mécanisme interne de procédure d'assentiment accéléré, aux fins de concilier la procédure d'adoption des futurs annexes et des futurs amendements aux dites annexes de la Convention avec le prescrit de l'article 167, § 3, de la Constitution et de l'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a pris en compte cette observation et a modifié en conséquence l'avant-projet de décret.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 2

Cet article prévoit que toute annexe additionnelle à la Convention de Minamata entrera en vigueur pour autant que le Parlement ne s'oppose pas à cette entrée en vigueur dans un délai de six mois à compter de la communication de l'annexe additionnelle par le Gouvernement au Parlement.

Article 3

Il prévoit que les modifications aux annexes de la Convention de Minamata entreront en vigueur pour autant que le Parlement ne s'oppose pas à cette entrée en vigueur dans un délai de six mois à compter de la communication de la modification aux annexes par le Gouvernement au Parlement.

PROJET DE DÉCRET

PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DE MINAMATA SUR LE MERCURE, FAITE À KUMAMOTO,
LE 10 OCTOBRE 2013

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur proposition du Ministre-Président, chargé des Relations internationales,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre-Président, chargé des Relations internationales, est invité à présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article premier

La convention de Minamata sur le Mercure, faite à Kumamoto, le 10 octobre 2013, sortira son plein et entier effet.

Art. 2

Sous réserve du troisième alinéa, les annexes additionnelles à la Convention de Minamata, adoptées en application de l'article 27 de la Convention, sortiront leur plein et entier effet.

Le Gouvernement notifie au Parlement dans un délai de trois mois toute proposition d'annexe, comme mentionné au premier alinéa, qui a été communiquée par le dépositaire.

Dans un délai de six mois suivant la communication du Gouvernement visée au deuxième alinéa, le Parlement peut s'opposer à ce qu'une annexe, comme mentionné au premier alinéa, sorte son plein et entier effet.

Art. 3

Sous réserve du troisième alinéa, les modifications des annexes de la Convention de Minamata adoptées en application de l'article 27, paragraphe 4, de la Convention, sortiront leur plein et entier effet.

Le Gouvernement notifie au Parlement dans un délai de trois mois toute proposition de modification d'annexe, comme mentionné au premier alinéa, qui a été communiquée par le dépositaire.

Dans un délai de six mois suivant la communication du Gouvernement visée au deuxième alinéa, le Parlement peut s'opposer à ce qu'une modification d'annexe, comme mentionnée au premier alinéa, sorte son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Par le Gouvernement de la Communauté française,

Le Ministre-Président,

R. DEMOTTE

AVANT-PROJET DE DÉCRET

PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DE MINAMATA SUR LE MERCURE, FAITE À KUMAMOTO,
LE 10 OCTOBRE 2013

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur proposition du Ministre-Président, chargé des
Relations internationales,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre-Président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit :

Article premier

La convention de Minamata sur le Mercure faite à Kumamoto le 10 octobre 2013, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Par le Gouvernement de la Communauté française,

Le Ministre-Président,

R. DEMOTTE

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.032/4
du 16 mars 2017

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant
assentiment à la Convention à Minamata sur le Mercure faite à
Kumamoto le 10 octobre 2013’

Le 22 février 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention à Minamata sur le Mercure faite à Kumamoto le 10 octobre 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 mars 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mars 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En application de l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

Depuis le 1^{er} janvier 2017 ¹, il s'agit d'une formalité obligatoire ².

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de celle-ci.

EXAMEN DE LA CONVENTION

Dans son avis 59.644/VR/V donné le 2 août 2016 ³ sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 21 décembre 2016 'portant assentiment à la Convention de Minamata sur le Mercure faite à Kumamoto le 10 octobre 2013', la section de législation a fait les observations suivantes :

« EXAMEN DE LA CONVENTION »

1. Selon la note au Gouvernement relative à l'adoption de l'avant-projet à l'examen en première lecture :

'Conformément aux déclarations adoptées le 31 janvier 2013 et le 24 mai 2013 par le Groupe de travail 'traités mixtes', l'organe d'avis de la Conférence interministérielle de Politique étrangère, [la Convention constitue] un traité à caractère mixte (État fédéral/communautés/Régions)'.

^(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ En application de l'article 12 du décret du 7 janvier 2016.

² Voir l'avis 58.206/4 donné le 14 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 215/001, pp. 15-23.

³ *Doc. parl.*, Parl. wall, 2016-2017, n° 654/1, pp. 7 et 8.

Tel est bien le cas.

2. L'article 27 de la Convention prévoit une procédure simplifiée pour l'adoption et l'entrée en vigueur des annexes supplémentaires à la Convention, ainsi que des amendements aux annexes.

Selon cette procédure simplifiée, s'agissant de l'adoption et de l'entrée en vigueur d'annexes supplémentaires, 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 supplémentaire, pour communiquer à celui-ci une notification de non-acceptation de l'annexe. À défaut d'une telle notification, l'annexe entrera en vigueur à l'égard de la partie concernée au terme de l'année considérée.

Quant aux amendements aux annexes, leur proposition, leur adoption et leur entrée en vigueur sont soumises à une procédure identique à celle relative à l'adoption et l'entrée en vigueur d'annexes supplémentaires, sous réserve qu'un amendement à une annexe n'entre pas en vigueur à l'égard d'une Partie qui a fait une déclaration concernant un amendement à des annexes conformément au paragraphe 5 de l'article 30, auquel cas cet amendement entre en vigueur à l'égard de la Partie en question le quatre-vingt-dixième jour à compter de la date à laquelle celle-ci dépose, auprès du Dépositaire, son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion concernant un tel amendement.

À ce propos, l'article 30, paragraphe 5, de la Convention prévoit en effet que :

‘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 de celui-ci’.

Il en résulte qu'à défaut d'une déclaration telle que visée à l'article 30, paragraphe 5, de la Convention, l'amendement à une annexe subira le même sort procédural, en ce qui concerne son adoption, et son entrée en vigueur, que les annexes supplémentaires à la Convention.

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 et de l'article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il convient de prévoir un mécanisme interne de procédure d'assentiment accéléré.

À cet égard, l'auteur de l'avant-projet pourra s'inspirer, *mutatis mutandis*, de la procédure mise en place par le décret du 12 mars 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 signé à Nagoya, le 29 octobre 2010, ainsi qu'à son annexe⁴, dont les articles 2 et 3 disposent comme suit :

⁴ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Voir l'avis 56.802/4 donné le 10 décembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 mars 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 signé à Nagoya, le 29 octobre 2010, ainsi qu'à son annexe', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 118/1, p. 37 ; la section de législation n'a fait aucune observation sur le mécanisme envisagé par la Région wallonne, qui, en réalité, faisait suite à l'avis 54.064/VR donné le 8 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 18 mai 2015 'portant assentiment au Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages

‘Art. 2. Sous réserve du troisième alinéa, les annexes additionnelles du Protocole de Nagoya, adoptées en application de l’article 30, alinéa 2, de la Convention sur la diversité biologique, signée à Rio de Janeiro le 5 juin 1992, sortiront leur plein et entier effet.

Le Gouvernement notifie au Parlement dans un délai de trois mois toute proposition d’annexe, comme mentionné au premier alinéa, qui a été communiquée par le dépositaire.

Dans un délai de six mois suivant la communication du Gouvernement visée au deuxième alinéa, le Parlement peut s’opposer à ce qu’une annexe, comme mentionné au premier alinéa, sorte son plein et entier effet.

Art. 3. Sous réserve du troisième alinéa, les modifications des annexes du Protocole de Nagoya adoptées en application de l’article 30, alinéas 2 et 3, de la Convention sur la diversité biologique, signée à Rio de Janeiro, le 5 juin 1992, sortiront leur plein et entier effet.

Le Gouvernement notifie au Parlement dans un délai de trois mois toute proposition de modification d’annexe, comme mentionné au premier alinéa, qui a été communiquée par le dépositaire.

Dans un délai de six mois suivant la communication du Gouvernement visée au deuxième alinéa, le Parlement peut s’opposer à ce qu’une modification d’annexe, comme mentionné au premier alinéa, sorte son plein et entier effet’.

Le décret en projet sera revu à la lumière de cette observation ».

Ces observations valent *mutatis mutandis* pour le texte en projet.

Il est par ailleurs renvoyé *mutatis mutandis* au dispositif du décret du 21 décembre 2016 ‘portant assentiment à la Convention de Minamata sur le Mercure faite à Kumamoto le 10 octobre 2013’, dont la rédaction fait suite à l’observation formulée par la section de législation du Conseil d’État dans son avis 59.644/VR/V.

EXAMEN DE L’AVANT-PROJET DE DÉCRET D’ASSENTIMENT

1. Dans la formule de présentation de l’avant-projet de décret, les mots « Parlement de la Communauté française » seront remplacés par le mot « Parlement »⁵.

déoulant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, et à l’annexe, faits à Nagoya le 29 octobre 2010’, *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2014-2015, n° 57/001.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formules F 4-1-10-2 et F 6.

2. Il y a lieu d'écrire « article unique » au lieu d' « article 1^{er} » ⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁶ *Ibid.*, recommandation n° 51.