VD.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
-L1 -
16-02-1989
Vandermeulebroecke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 18.841/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Relations extérieures, le 19 décembre 1988, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "créant le Comité ministériel des relations économiques extérieures", et ayant délibéré en ses séances des 18 janvier, 1er février et 8 février 1989, a donné le 8 février 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 december 1988 door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van het Ministerieel Comité voor de buitenlandse economische betrekkingen", heeft zich daarover beraden ter vergadering van 18 januari, 1 februari en 8 februari 1989, en op 8 februari 1989 het volgend advies gegeven :

L'arrêté en projet a pour objet de créer un comité ministériel des relations économiques extérieures fonctionnant sous la double direction du Ministre des relations extérieures et du Ministre du commerce extérieur.

Ce n'est pas la première fois qu'un tel comité ministériel est organisé. En effet, un arrêté royal du 25 février 1982 a créé un comité ministériel portant une dénomination identique et a chargé ce comité d'une mission semblable à celle du comité créé par l'arrêté en projet. Toutefois, un arrêté royal du 10 février 1986 a, en son article 1er, intégré ce comité parmi ceux auxquels s'applique l'arrêté royal organique du 30 mai 1974 en le dénommant comité ministériel des relations extérieures, et a en son article 4, abrogé celui du 25 février 1982 précité.

Le comité créé par l'arrêté en projet, pas plus que celui créé par l'arrêté royal précité du 25 février 1982, n'est soumis à l'application de l'arrêté royal organique des comités ministériels à compétence nationale. Le caractère autonome du comité ministériel en projet se manifeste notamment par les éléments suivants :

1° la composition du comité ministériel créé par l'arrêté en projet est déterminée par le Roi (article 2, alinéa 2) alors que celle des comités ministériels visés dans l'arrêté royal du 30 mai 1974 est fixée par le Premier Ministre (article 8);

2° les présidents du comité en projet sont désignés par le Roi (article 2); les présidents des autres comités ministériels sont désignés par le Premier Ministre (article 8);

3° les présidents du comité en projet, agissant conjointement, ont le pouvoir de convoquer le comité (article 4); les autres comités ministériels sont convoqués par le Premier Ministre (article 9);

4° les deux ministres qui président le comité en projet en organisent le secrétariat (article 5); le secrétariat des autres comités est organisé par le Premier Ministre (article 10).

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, l'intention du gouvernement est bien que le comité ministériel des relations extérieures institué par l'arrêté royal organique du 30 mai 1974 des comités ministériels à compétence nationale, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 10 février 1986, coexiste avec le comité ministériel des relations économiques extérieures que le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat tend à rétablir. Les compétences assignées à ces deux comités sont, en majeure partie, identiques. En effet, le comité ministériel créé par l'arrêté en projet a pour mission, suivant l'article 3 en projet, de "coordonner les activités des différents départements ministériels dont l'aire d'activité s'étend à l'étranger ..., de présenter des mesures susceptibles d'influencer favorablement la balance commerciale et la balance des paiements de la Belgique ..." et enfin d'exercer le pouvoir de décision dont il sera question ci-dessous. Ces tâches sont exactement les mêmes que celles dont est chargé le comité ministériel des relations extérieures suivant l'article 7bis de l'arrêté royal organique du 30 mai 1974.

Les compétences visées dans les alinéas 1er et 2 de l'article 3 en projet relèvent de celles que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, accorde au Gouvernement national. Le comité ne peut donner des avis que sur des matières qui sont de la compétence du Gouvernement national, c'est-à-dire une politique nationale de coordination, de promotion et de coopération en matière d'exportations au moyen d'institutions et d'instruments appropriés (article 6, § 1er, VI, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1988).

Dans ces matières, il n'est pas conforme à la cohérence et à la sécurité juridique de permettre à deux comités ministériels, qui, malgré leur différence de statut rappelée ci-dessus, sont l'émanation du conseil des ministres, d'exercer même à titre consultatif des missions identiques concernant les exportations belges; ils seraient ainsi amenés à proposer des coordinations ou des mesures en faveur du commerce extérieur dont rien ne permet d'exclure qu'elles puissent se contredire. L'arrêté en projet ne règle pas non plus l'ordre dans lequel les deux comités doivent intervenir ni ne détermine clairement la portée et les effets des délibérations prises par chaque comité.

Quant à la compétence visée à l'article 3, alinéa 3 en projet, sans devoir se prononcer sur la constitutionnalité du pouvoir de décision accordé à des comités ministériels, le Conseil d'Etat constate que le pouvoir de décision que l'arrêté en projet confie par ladite disposition au comité ministériel des relations économiques extérieures est déjà accordé, selon le cas, d'une part, au Ministre du commerce extérieur par l'article 1er de l'arrêté

royal n° 51 du 24 octobre 1967 autorisant le Ministre qui a les relations commerciales extérieures dans ses attributions à apporter le concours de l'Etat à la réalisation d'exportations de biens d'équipement belges et, d'autre part, au Ministre des relations extérieures et au Ministre des finances, agissant conjointement, par l'article 5 de la loi du 3 juin 1964, telle qu'elle a été modifiée par l'article 9 de la loi du 10 août 1981 et par l'arrêté royal n° 526 du 31 mars 1987.

Il n'appartient pas au Roi de confier à un comité ministériel le pouvoir de décision que des dispositions législatives ou de valeur législative ont réservé soit à un ministre (alinéa 3, a) soit à deux ministres agissant conjointement (alinéa 3, b).

En conclusion, l'arrêté en projet doit être fondamentalement revu.

Doel van het ontworpen besluit is het oprichten van een ministerieel comité voor de buitenlandse economische betrekkingen dat onder de tweevoudige leiding van de Minister van Buitenlandse Betrekkingen en van de Minister van Buitenlandse Handel werkzaam zou zijn.

Het is niet de eerste maal dat een dergelijk ministerieel comité wordt ingesteld. Een koninklijk besluit van 25 februari 1982 heeft immers een ministerieel comité ingesteld dat dezelfde benaming voert en het heeft dat comité met een soortgelijke opdracht belast als die van het comité dat door het ontworpen besluit in het leven wordt geroepen. Een koninklijk besluit van 10 februari 1986 evenwel heeft in artikel 1 dat comité opgenomen onder die waarop het organieke koninklijk besluit van 30 mei 1974 toepassing vindt, het ministerieel comité voor buitenlandse betrekkingen genoemd en in artikel 4 het voormelde koninklijk besluit van 25 februari 1982 opgeheven.

Net zo min als op het comité dat bij het voormelde koninklijk besluit van 25 februari 1982 is ingesteld, is op het comité dat door het ontworpen besluit in het leven wordt geroepen het organiek koninklijk besluit van de ministeriële comités met nationale bevoegdheid toepasselijk. De zelfstandigheid van het ontworpen ministerieel comité uit zich in het volgende :

.../...

1° de samenstelling van het ministerieel comité dat door het ontworpen besluit wordt ingesteld, wordt vastgesteld door de Koning (artikel 2, tweede lid), terwijl de samenstelling van de ministeriële comités die in het koninklijk besluit van 30 mei 1974 worden genoemd, wordt vastgesteld door de Eerste Minister (artikel 8);

2° de voorzitters van het ontworpen comité worden aangewezen door de Koning (artikel 2); de voorzitters van de overige ministeriële comités worden aangewezen door de Eerste Minister (artikel 8);

3° de voorzitters van het ontworpen comité zijn, als ze samen handelen, bevoegd om het comité bijeen te roepen (artikel 4); de overige ministeriële comités worden bijeengeroepen door de Eerste Minister (artikel 9);

4° de twee ministers die het ontworpen comité voorzitten, organiseren het secretariaat daarvan (artikel 5); het secretariaat van de overige comités wordt door de Eerste Minister georganiseerd (artikel 10).

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, is het wel degelijk de bedoeling van de Regering dat het ministerieel comité voor buitenlandse betrekkingen, ingesteld bij het organiek koninklijk besluit van 30 mei 1974 van de ministeriële comités met nationale bevoegdheid, zoals het is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 februari 1986, zou bestaan naast het ministerieel comité voor de buitenlandse economische betrekkingen dat opnieuw zou worden ingesteld door het ontworpen koninklijk besluit dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd. De be-

voegdheden welke aan die twee comités worden toegewezen, zijn grotendeels gelijk. Het ministerieel comité dat door het ontworpen besluit wordt ingesteld heeft namelijk, volgens het ontworpen artikel 3 tot opdracht "de coördinatie van de aktiviteiten der verschillende ministeriële departementen waarvan de aktiviteiten zich uitstrekken tot het buitenland ..., maatregelen voor te stellen die de handels- en betalingsbalans van België gunstig kunnen beïnvloeden ..." en tenslotte het uitoefenen van de beslissingsmacht die verderop aan de orde komt. Die opdrachten zijn net dezelfde als die welke aan het ministerieel comité voor buitenlandse betrekkingen zijn opgedragen overeenkomstig artikel 7bis van het organiek koninklijk besluit van 30 mei 1974.

De bevoegdheden waarop gedoeld wordt in het eerste en het tweede lid van het ontworpen artikel 3, behoren tot die welke de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, aan de nationale Regering verleent. Het comité kan alleen adviseren over aangelegenheden waarvoor de nationale Regering bevoegd is, te weten een nationaal beleid van coördinatie, bevordering en samenwerking ter zake van de uitvoer, door middel van daartoe geschikte instellingen en instrumenten (artikel 6, § 1, VI, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988).

In deze aangelegenheden is het inconsistent en niet in overeenstemming met de rechtszekerheid dat aan twee ministeriële comités, die ondanks hun verschillende, hierboven gememoreerde rechtspositie beide emaneren uit de mi-

nisterraad, toegestaan wordt om, al was het maar als adviesorgaan, identieke opdrachten te vervullen op het stuk van de Belgische export; zij zouden er aldus kunnen toe komen maatregelen van coördinatie of tot bevordering van de buitenlandse handel voor te stellen waarvan hoegenaamd niet uit te sluiten valt dat ze onderling tegenstrijdig zijn. Het ontworpen besluit bepaalt evenmin in welke volgorde de twee comités op te treden hebben, noch omschrijft het duidelijk de reikwijdte en de gevolgen van de besluiten die door elk comité worden genomen.

Wat de in het ontworpen artikel 3, derde lid, bedoelde bevoegdheid betreft, constateert de Raad van State, zonder dat hij zich daarbij hoeft uit te spreken over de grondwettigheid van de aan ministeriële comités opgedragen beslissingsmacht, dat de beslissingsmacht die het ontworpen besluit met de bewuste bepaling aan het ministerieel comité voor de buitenlandse economische betrekkingen toekent, al naar het geval reeds is opgedragen, enerzijds aan de Minister van Buitenlandse Handel bij artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 51 van 24 oktober 1967 waarbij de Minister die de Buitenlandse Handelsbetrekkingen onder zijn bevoegdheid heeft, gemachtigd wordt de steun van de Staat te verlenen aan de verwezenlijking van de uitvoer van Belgische uitrustingsgoederen, en anderzijds aan de gezamenlijk optredende Ministers van Buitenlandse Betrekkingen en van Financiën bij artikel 5 van de wet van 3 juni 1964, zoals gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 10 augustus 1981 en bij het koninklijk besluit nr. 526 van 31 maart 1987.

.../...

Het is geen zaak van de Koning om aan een ministerieel comité de beslissingsmacht op te dragen die wetsbepalingen of bepalingen met de waarde van een wet ofwel aan een minister hebben toegedacht (derde lid, a), ofwel aan twee gezamenlijk optredende ministers (derde lid, b).

De conclusie is dan ook dat het ontworpen besluit grondig moet worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS,
F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE,
M. FAUCONIER, greffier assumé,

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. FAUCONIER.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,
staatsraden,
assessoren van de afdeling wetgeving,
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. GILLIAUX, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.