ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 29.705/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 8 décembre 1999, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales avec Exposé des Motifs commun, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986", a donné le 18 avril 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 29.705/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 8 december 1999 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Protocol, gedaan te Brussel op 22 september 1998, tot aanvulling van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten met gemeenschappelijke Memorie van Toelichting, ondertekend te Brussel op 12 september 1986", heeft op 18 april 2001 het volgende advies gegeven :

Le protocole auquel la loi en projet tend à donner assentiment, porte sur la coopération transfrontalière entre collectivités décentralisées, coopération à laquelle pourraient être associées certaines personnes de droit public ou de droit privé, sans aucune restriction quant aux matières pouvant faire l'objet d'une telle coopération.

La formule de signature est précédée de la mention suivante :

> "Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.".

Cette mention est celle généralement apposée lors de la signature des traités portant sur des matières relevant de la compétence de toutes les entités fédérées. C'est notamment celle qui figurait au bas du Traité d'Amsterdam.

La section de législation se demande toutefois pourquoi, en application respectivement de l'article 135 de la Constitution, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, et de l'article 138 de la Constitution, en ce qui concerne la Commission communautaire française, ces collectivités fédérées n'apparaissent pas comme engagées par la signature du représentant du Royaume de Belgique pour le protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales

avec exposé des motifs commun, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986.

*
* *

Dans son avis 27.269/4, donné le 18 mars 1998, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 13 juillet 1998 portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française (1), la section de législation du Conseil d'Etat, examinant la question de la compétence de la Commission communautaire française en matière de relations internationales, concluait en ces termes :

> "Il y a lieu, au contraire, de considérer que le transfert prévu à l'article 138 de la Constitution n'étant assorti d'aucune limitation, la Commission communautaire française est habilitée à conclure des traités. Le principe du parallélisme des compétences internes et externes est ainsi respecté (2).

---

(1) Doc. C.C.F., session ordinaire 1997/98, n° 239/1.

(2) E. CEREXHE, "La réforme de l'Etat et les compétences internationales", R.B.D.I., 1994, p. 10. Voir, dans le même sens, G. CRAENEN, "België in het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", dans : A. ALEN et L. SUETENS (dir.), Het federale België na de vierde Staatshervorming, Antwerpen, Die Keure, 1993, p. 65; Ph. GAUTIER, "La conclusion des traités" R.B.D.I., 1994, pp. 38-39, note 32; J.-P. PAUWELS, "Les traités internationaux : quels pouvoirs pour les commissions communautaires ?", Rev. b. dr. const. 1997/2, pp. 110-111; R. WITMEUR, La Commission communautaire française : une copie à revoir pour un Etat fédéral achevé ?, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 62-66.

L'article 138 déroge, de manière implicite mais certaine, à l'article 167 de la Constitution.

En pratique, si la conclusion par le Collège de la Commission communautaire française des traités portant exclusivement sur des matières dans lesquelles la Commission exerce les compétences de la Communauté française et leur assentiment par l'assemblée ne posent guère de problèmes, il en va autrement des traités dits mixtes.

On pense ici à la composition de la Conférence interministérielle de la politique étrangère qui devra être aménagée en vue de faire une place, selon des modalités restant à définir, à la Commission communautaire française, ce qui suppose une décision en ce sens du Comité de Concertation (article 31bis de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles) (3). Il faudra également que, d'une manière ou d'une autre, la Commission communautaire française devienne partie à l'accord de coopération prévu à l'article 92bis, § 4ter, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (4).".

---

(3) A titre provisoire, le 12 septembre 1995, le Comité de concertation a précisé que "la délégation de la Communauté française dans les conférences interministérielles peut comprendre une délégation de la Commission communautaire française pour les compétences dont l'exercice a été transféré à ladite commission et à la Région wallonne" (voir les réponses du Ministre des Affaires étrangères et du Premier Ministre à une demande d'explication du Sénateur DESTEXHE, Sénat, Ann. parl., 18 décembre 1996, p. 597, et 20 février 1997, p. 719).

(4) Voir dans le même sens la déclaration du Ministre des Affaires étrangères selon laquelle "il conviendra ensuite de conclure avec la Commission communautaire française un accord de coopération du même type que celui signé avec la Commission communautaire commune. Cet accord devra par la suite faire l'objet d'une procédure d'assentiment par le fédéral, les Communautés et les Régions" (ibidem).

La compétence de la Commission communautaire française dans la matière traitée par le présent protocole ne fait pas de doute. Celui-ci étend en effet l'applicabilité de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, aux "autres personnes de droit public", ainsi qu'"aux personnes morales de droit privé à condition qu'elles répondent à l'un des critères suivants :

- personnes morales assurant un service d'utilité publique ou investies d'une autorité publique quelconque à l'intérieur du pays
- personnes morales dans lesquelles les collectivités ou autorités territoriales détiennent une participation majoritaire
- personnes morales remplissant une mission d'exploitation au sein d'une collectivité ou autorité territoriale qui participe elle-même à la forme de coopération visée à l'article 2.".

Les personnes morales visées par ces dispositions du Protocole, dans la mesure où elles exerceraient, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, leurs activités dans les matières visées à l'article 3 des décret II (5), et où elles devraient être considérées, soit en raison de leurs activités (6), soit en raison de leur organisation (7), comme appartenant exclusivement à la Communauté française, relèvent de la compétence de la Commission communautaire française.

---

(5) Décrets II du 19 juillet 1993 (du Conseil de la Communauté française) et du 22 juillet 1993 (du Conseil régional wallon et de l'assemblée de la Commission communautaire française) attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

(6) pour les matières visées à l'article 127 de la Constitution

(7) pour les matières visées à l'article 128 de la Constitution

Celle-ci, si l'on admet, comme dans l'avis 27.269/4 précité, qu'elle est habilitée à conclure des traités, aurait dû, conformément à l'article 92bis, § 4ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (8), être associée à la négociation du présent protocole (9).

Un projet de loi portant assentiment à un traité mixte conclu sans respecter les modalités prévues par cette disposition de la loi spéciale est également contraire à celle-ci (10).

*

* *

---

(8) Rendu applicable à la Commission communautaire française par l'article 4, 1°, des décret II précités. L'alinéa 2 en question reste applicable tant que la commission communautaire française n'aura pas été partie à un accord de coopération conclu conformément à l'alinéa 1er du même paragraphe.

(9) On relèvera qu'en revanche la Commission communautaire commune, à juste titre, était associée à la négociation.

(10) Voir, dans le même sens, mutatis mutandis, l'avis 24.106/9, donné le 29 novembre 1995, sur un projet de loi "portant approbation de la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas portant réglementation de la navigation et des activités de loisirs sur la Meuse mitoyenne, signée à Bruxelles le 6 janvier 1993". Dans cet avis, la section de législation observait qu'une loi portant assentiment à une convention conclue sans qu'ait été accomplie la formalité de l'association prévue par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, était contraire à cette disposition légale. Voir également l'avis 29.229/1, donné le 25 novembre 1999, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention de coopération relative aux Activités spatiales entre la Commission nationale des Activités spatiales et les services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, en exécution de la Déclaration d'intérêt relative à la Coopération spatiale signée le 1er avril 1997 par les Gouvernements du Royaume de Belgique et de la République d'Argentine, signée à Liège le 3 octobre 1997".

Pour le reste, la section de législation renvoie à l'objection qu'elle avait formulée au point II.2. dans son avis 18.011/2, du 16 juin 1987 sur un projet de loi devenu la loi du 23 mars 1990 portant approbation de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles le 12 septembre 1986, à savoir l'incompatibilité de l'article 3, § 1er, de la Convention Benelux avec l'article 25bis, actuellement l'article 34 de la Constitution (11).

---

(11) Avis publié dans les documents parlementaires, Sénat, session 1988-89, n° 651-1.

Het protocol waarmee de ontworpen wet instemming beoogt te verlenen, heeft betrekking op de grensoverschrijdende samenwerking tussen de centrale samenwerkingsverbanden, waarbij bepaalde publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen zouden kunnen worden betrokken, zonder enige beperking wat betreft de aangelegenheden waarop zulke samenwerking betrekking kan hebben.

Het ondertekeningsformulier wordt voorafgegaan door de volgende vermelding :

> "Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.".

Deze vermelding wordt over het algemeen aangebracht bij de ondertekening van de verdragen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor alle deelentiteiten bevoegd zijn. Ze is inzonderheid aangebracht onder het Verdrag van Amsterdam.

Het is de afdeling wetgeving evenwel niet duidelijk waarom het zich laat aanzien dat deze deelcollectiviteiten, met toepassing van respectievelijk artikel 135 van de Grondwet, wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft, en van artikel 138 van de Grondwet, wat de Franse Gemeenschapscommissie betreft, niet verbonden zijn door de handtekening van de vertegenwoordiger van het Koninkrijk België voor het protocol, gedaan te Brussel op 22 september 1998, tot aanvulling van de Benelux- overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale

samenwerkingsverbanden of autoriteiten met gemeenschappelijke memorie van toelichting, ondertekend te Brussel op 12 september 1986.

*

* *

In advies nr. 27.269/4 dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 18 maart 1998 gegeven heeft, over een voorontwerp van decreet dat het decreet van 13 juli 1998 "houdende toestemming in het Samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap van België en de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de nadere regels voor de uitoefening van de internationale betrekkingen van de Franse Gemeenschapscommissie" (1) geworden is, waarin de kwestie van de bevoegdheid van de Franse Gemeenschapscommissie inzake internationale betrekkingen onderzocht wordt, is in de volgende bewoordingen geconcludeerd :

> "Il y a lieu, au contraire, de considérer que le transfert prévu à l'article 138 de la Constitution n'étant assorti d'aucune limitation, la Commission communautaire française est habilitée à conclure des traités. Le principe du parallélisme des compétences

---

(1) Doc. C.C.F., gewone zitting 1997/98, nr. 239/1.

internes et externes est ainsi respecté (2). L'article 138 déroge, de manière implicite mais certaine, à l'article 167 de la Constitution.

En pratique, si la conclusion par le Collège de la Commission communautaire française des traités portant exclusivement sur des matières dans lesquelles la Commission exerce les compétences de la Communauté française et leur assentiment par l'assemblée ne posent guère de problèmes, il en va autrement des traités dits mixtes.

On pense ici à la composition de la Conférence interministérielle de la politique étrangère qui devra être aménagée en vue de faire une place, selon des modalités restant à définir, à la Commission communautaire française, ce qui suppose une décision en ce sens du Comité de Concertation (article 31bis de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles) (3). Il faudra également que, d'une manière ou d'une autre, la Commission communautaire française devienne partie à l'accord de coopération prévu à l'article 92bis,

---

(2) E. CEREXHE, "La réforme de l'Etat et les compétences internationales", R.B.D.I., 1994, p. 10. Voir, dans le même sens, G. CRAENEN, "België in het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", dans : A. ALEN et L. SUETENS (dir.), Het federale België na de vierde Staatshervorming, Antwerpen, Die Keure, 1993, p. 65; Ph. GAUTIER, "La conclusion des traités" R.B.D.I., 1994, pp. 38-39, note 32; J.-P. PAUWELS, "Les traités internationaux : quels pouvoirs pour les commissions communautaires ?", Rev. b. dr. const. 1997/2, pp. 110-111; R. WITMEUR, La Commission communautaire française : une copie à revoir pour un Etat fédéral achevé ?, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 62-66.

(3) A titre provisoire, le 12 septembre 1995, le Comité de concertation a précisé que "la délégation de la Communauté française dans les conférences interministérielles peut comprendre une délégation de la Commission communautaire française pour les compétences dont l'exercice a été transféré à ladite commission et à la Région wallonne" (voir les réponses du Ministre des Affaires étrangères et du Premier Ministre à une demande d'explication du Sénateur DESTEXHE, Sénat, Ann. parl., 18 décembre 1996, p. 597, et 20 février 1997, p. 719).

§ 4ter, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (4).".

Omtrent de bevoegdheid van de Franse Gemeenschapscommissie in de aangelegenheid waarop het onderhavige protocol betrekking heeft, rijst geen twijfel. Met dit protocol wordt immers de Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten toepasselijk verklaard op "andere publiekrechtelijke rechtspersonen", alsmede op "privaatrechtelijke rechspersonen mits zij voldoen aan één van de onderstaande criteria :

- rechtspersonen welke binnenlands een dienst van openbaar nut verlenen of met enig openbaar gezag zijn bekleed
- rechtspersonen waarin territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten een overwegend belang hebben
- rechtspersonen met exploitatieopdracht in een territoriaal samenwerkingsverband of autoriteit dat, resp. die, zelf deelneemt aan de betrokken samenwerkingsvorm bedoeld in artikel 2.".

De rechtspersonen waarop deze bepalingen van het Protocol betrekking hebben, in zoverre ze, in het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hun activiteiten zouden uitoefenen in de aangelegenheden die worden vermeld in

---

(4) Voir dans le même sens la déclaration du Ministre des Affaires étrangères selon laquelle "il conviendra ensuite de conclure avec la Commission communautaire française un accord de coopération du même type que celui signé avec la Commission communautaire commune. Cet accord devra par la suite faire l'objet d'une procédure d'assentiment par le fédéral, les Communautés et les Régions" (ibidem).

artikel 3 van de decreten II (5), en waar ze, ofwel wegens hun activiteiten (6), ofwel wegens hun organisatie (7), geacht zouden moeten worden alleen tot de Franse Gemeenschap te behoren, ressorteren onder de Franse Gemeenschapscommissie.

Deze had, indien, zoals in het voormelde advies nr. 27.269/4, aangenomen wordt dat ze gemachtigd is om verdragen te sluiten, betrokken moeten worden bij de onderhandelingen over het onderhavige Protocol (8), overeenkomstig artikel 92bis, § 4ter, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (9).

---

(5) Decreten II van 19 juli 1993 (van de Franse Gemeenschapsraad) en van 22 juli 1993 (van de Waalse Gewestraad en van de vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie) tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

(6) voor de aangelegenheden vermeld in artikel 127 van de Grondwet.

(7) voor de aangelegenheden vermeld in artikel 128 van de Grondwet.

(8) Er dient te worden opgemerkt dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie daarentegen terecht bij de onderhandelingen betrokken was.

(9) Toepasselijk verklaard op de Franse Gemeenschapscommissie bij artikel 4, 1°, van de voormelde decreten II. Het bewuste tweede lid blijft toepasselijk zolang de Franse Gemeenschapscommissie niet betrokken is geweest bij een samenwerkingsovereenkomst gesloten overeenkomstig het eerste lid van dezelfde paragraaf.

Een wetsontwerp houdende instemming met een gemengd verdrag dat gesloten is zonder dat de nadere regels worden nageleefd waarin deze bepaling van de bijzondere wet voorziet, is eveneens met die bepaling strijdig (10).

*

* *

Voor het overige verwijst de afdeling wetgeving naar het bezwaar dat ze gemaakt heeft in punt II.2 van haar advies nr. 18.011/2, van 16 juni 1987 over een ontwerp van wet dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 23 maart 1990 houdende goedkeuring van de Benelux- Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, opgemaakt te Brussel op 12 september 1986, namelijk dat artikel 3, § 1, van de

---

(10) Zie, in dezelfde zin, mutatis mutandis, advies nr. 24.106/9, gegeven op 29 november 1995, over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen het koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas, ondertekend te Brussel op 6 januari 1993". In dat advies heeft de afdeling wetgeving opgemerkt dat een wet houdende instemming met een overeenkomst die gesloten wordt zonder dat voldaan is aan de formaliteit dat de gewestregeringen moeten worden betrokken bij het ontwerpen van regelingen, waarin artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen voorziet, strijdig is met die wetsbepaling. Zie eveneens advies nr. 29.229/1, gegeven op 25 november 1999, over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Samenwerkingsovereenkomst in het kader van de Ruimtevaartactiviteiten tussen de Nationale Commissie voor Ruimteactiviteiten en de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, technische en culturele Aangelegenheden, ter uitvoering van de Verklaring van belangstelling betreffende de Samenwerking met betrekking tot Ruimtevaart die op 1 april 1997 door de Regeringen van het Koninkrijk België en van de Republiek Argentinië werd ondertekend, ondertekend te Luik op 3 oktober 1997".

Benelux-Overeenkomst niet verenigbaar is met artikel 25bis, thans artikel 34, van de Grondwet (11).

---

(11) Advies bekendgemaakt in de Gedrukte Stukken van de Senaat, zitting 1988-89, nr. 651-1.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	président du Conseil d'Etat, voorzitter van de Raad van State,
	P. LIENARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	F. DELPEREE, J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	C. GIGOT,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. V. FRANCK, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

C. GIGOT

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN