

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 33.822/VR/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 33.822/VR/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies des vacations, saisi par la Ministre adjointe au Ministre des Affaires étrangères, le 12 juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions relatif à la création d'une Agence pour le Commerce extérieur", a donné le 23 août 2002 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde vakantiekamers, op 12 juli 2002 door de Minister toegevoegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten met betrekking tot de oprichting van een Agentschap voor Buitenlandse Handel", heeft op 23 augustus 2002 het volgende advies gegeven :

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner son assentiment à un accord de coopération signé le 24 mai 2002 entre l'autorité fédérale et les régions relatif à la création d'une Agence pour le Commerce extérieur.

Cet accord de coopération a été conclu sur la base de l'article 92bis, § 3, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui oblige l'autorité fédérale et les régions à conclure un pareil accord "pour la création d'une Agence, qui décidera et organisera des missions conjointes à l'initiative d'une ou de plusieurs régions ou sur demande de l'autorité fédérale, et qui organisera, développera et diffusera de l'information, des études et de la documentation sur les marchés extérieurs".

Les articles 1^{er} à 5 de l'accord de coopération portent sur la création même de l'Agence, son siège social, ses compétences, les obligations de collaboration avec l'Agence des agents diplomatiques et consulaires et des représentants régionaux à l'étranger, et les conditions d'accès à ses banques de données. L'annexe 1 précise les domaines d'activités et les compétences de l'Agence.

Les articles 6 à 10 règlent la composition et le fonctionnement du conseil d'administration de l'Agence, ainsi que le contrôle exercé sur cet organe par les gouvernements régionaux. L'annexe 2 fixe les dispositions qui doivent être mentionnées dans le règlement d'ordre intérieur.

Les articles 11 et 12 concernent respectivement le personnel et le budget de l'Agence.

COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

Un accord de coopération soumis à l'approbation des législateurs compétents n'est pas compris, en tant que tel, parmi les textes qui, en vertu de l'article 3,

§ 1^{er}, des lois coordonnées, sont soumis à l'avis motivé du Conseil d'Etat, section de législation ⁽¹⁾.

Le Conseil d'Etat, section de législation, est cependant compétent en ce qui concerne les projets de loi, de décret ou d'ordonnance portant approbation des accords de coopération ⁽²⁾. La portée de cette approbation impliquant que l'accord de coopération produise des effets dans l'entité concernée, un exercice pertinent de cette compétence requiert que la section de législation étende son analyse à la teneur de l'accord de coopération, en s'attachant toutefois, compte tenu de la délimitation de compétence qui vient d'être rappelée, aux aspects qui pourraient affecter la validité de l'acte d'assentiment.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE ET DES REGIONS

1. L'article 3, point 3, de l'accord de coopération dispose que l'Agence est compétente en ce qui concerne "les tâches d'intérêt commun décidées à l'unanimité par le Conseil d'administration".

Dans la mesure où cette disposition serait interprétée comme une habilitation donnée au conseil d'administration en vue d'étendre les compétences de l'Agence, elle serait incompatible avec l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui habilite les organes exécutifs de l'Etat fédéral, des communautés et des régions à conclure des accords de coopération et qui requiert dans certains cas l'assentiment des différents législateurs à ces accords. Dans l'affirmative, le conseil d'administration pourrait modifier la portée de l'accord de coopération sans l'intervention des organes désignés à cet effet dans la loi spéciale du 8 août 1980.

(1) Non seulement cette disposition ne fait pas état des accords de coopération, mais en outre, et principalement, elle ne concerne plus un texte soumis sous forme de projet, mais bien un texte définitif qu'il appartient uniquement aux assemblées législatives concernées d'approuver ou de rejeter.

(2) Voir, à ce propos, notamment l'avis L. 21.862/VR du 21 octobre 1992 (Doc. parl., Cons. Rég. Brux.-Cap., 1992-93, n° A-219), et l'avis 30.431/1 du 21 septembre 2000 (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 50-1042/1, pp. 9-11).

Il ressort toutefois de la formulation de l'article 3, point 3, de l'accord de coopération du 24 mai 2002, où il est fait état de "tâches" et non de "compétences", et du point 3 de l'annexe 1 de l'accord de coopération que cette disposition n'a pas la portée décrite ci-dessus mais qu'elle autorise uniquement le conseil d'administration à spécifier plus avant les activités concrètes que développera l'Agence pour le Commerce extérieur dans le cadre de ses compétences.

Ainsi interprété, l'article 3, point 3, de l'accord de coopération du 24 mai 2002 ne soulève pas de problème sur le plan de la répartition des compétences. Afin de ne laisser subsister aucune équivoque quant à la portée de cette disposition, il est recommandé d'apporter une précision à ce sujet dans l'exposé des motifs de la loi portant assentiment à l'accord de coopération.

2. L'article 12, alinéas 2 et 3, de l'accord de coopération dispose :

"Le financement de l'Agence est assuré par une dotation fédérale annuelle qui s'élève à 2.478.935,25 EUR pour l'année 2002 et est adaptée aux taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation pour les années suivantes.

Les régions peuvent intervenir sur la base de la clé de répartition en matière d'impôt sur les personnes physiques visée à l'article 35sexies de la loi spéciale du 16 janvier 1989 insérée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions".

Compte tenu de la compétence qui a été octroyée aux régions par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en matière de politique des débouchés et des exportations, l'Agence est administrée par un conseil d'administration majoritairement composé de représentants désignés par les régions dans cet organisme (article 6 de l'accord de coopération); le contrôle des décisions du conseil d'administration est confié par ailleurs aux seuls gouvernements régionaux (article 7 de l'accord de coopération). Ces dispositions reflètent la place éminente des régions dans la conduite de la politique à mettre en oeuvre par l'Agence, même si l'autorité fédérale participe, elle aussi, à la définition et à la conduite de ses missions, ainsi qu'à son administration, conformément à l'article 92bis, § 3, d), de la loi spéciale du 8 août précitée.

.../...

Eu égard à la répartition des compétences qui vient d'être énoncée, le principe selon lequel un lien doit être maintenu entre l'exercice des compétences matérielles et le financement des dépenses liées à ces dernières ⁽³⁾ s'opposerait à ce que l'autorité fédérale assure seule le financement de l'Agence.

L'article 12 dispose, en son alinéa 2, que l'autorité fédérale est tenue au versement d'une dotation annuelle, et il en fixe le montant. L'alinéa 3, qui traite de la participation des régions, ne saurait être interprété, malgré l'usage du verbe "peuvent", comme n'organisant qu'une participation financière facultative des régions. L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi précise d'ailleurs clairement que "les Régions octroient également une dotation, qui se répartit entre elles sur base de la clé figurant dans la loi spéciale de financement".

Conformément au système de répartition des compétences rappelé plus haut, ce n'est que dans cette dernière acception que peut se comprendre l'alinéa 3, lequel a dès lors pour objet essentiel, non pas de rendre facultative la participation des régions, mais au contraire de régler celle-ci en fixant la clé de répartition sur la base de laquelle elles interviendront. Autrement dit, l'usage du verbe "peuvent", à l'alinéa 3, ne met nullement en cause le principe de la participation financière des régions, mais fait simplement apparaître que, contrairement à la dotation fédérale, dont le montant est dès à présent fixé par l'alinéa 2, le montant exact de la participation des régions reste à déterminer et qu'il le sera par ces dernières selon une clé de répartition prédéterminée, étant entendu que le financement de l'Agence, destiné à assurer de manière effective les missions qui lui sont assignées par l'article 92bis, § 3, d), de la loi spéciale du 8 août précitée, ne peut être mis en péril.

(3) Comp. notamment l'avis 32.371/VR du 23 octobre 2001, dans lequel la section de législation du Conseil d'Etat s'exprime comme suit : "(...) les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale" (avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B.", Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 50-1463/1, pp. 10-11).

Ainsi interprété, l'article 12, alinéa 3, de l'accord de coopération se concilie avec les règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions.

EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

Intitulé

Pour être complet, l'intitulé doit comprendre la date de la conclusion de l'accord de coopération auquel l'assentiment est donné par l'avant-projet.

Article 2

A l'article 2, il y a lieu d'écrire, conformément à la formule recommandée par le traité de légistique :

"Assentiment est donné à l'accord de coopération du 24 mai 2002 entre l'autorité fédérale et les régions relatif à la création d'une Agence pour le Commerce extérieur" ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Voir la circulaire de novembre 2001 de légistique formelle établie par le bureau de coordination du Conseil d'Etat, comprenant des recommandations et des formules, formule F 48, p. 60 (www.raadvst-consetat.be).

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met een op 24 mei 2002 ondertekend samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten met betrekking tot de oprichting van een Agentschap voor Buitenlandse Handel.

Dit samenwerkingsakkoord is gesloten op basis van artikel 92bis, § 3, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bepaalt dat de federale overheid en de gewesten ertoe gehouden zijn een zodanig akkoord te sluiten "voor de oprichting van een Agentschap, dat zal beslissen tot en overgaan tot de organisatie van gezamenlijke handelsmissies, op initiatief van één of meer gewesten of op vraag van de federale overheid, en dat informatie, studies en documentatie over de buitenlandse markten zal organiseren, ontwikkelen en verspreiden".

De artikelen 1 tot 5 van het samenwerkingsakkoord hebben betrekking op de oprichting zelf van het Agentschap, zijn zetel, zijn bevoegdheden, de verplichtingen inzake medewerking met het Agentschap van de diplomatieke en consulaire agenten en van de gewestelijke vertegenwoordigers in het buitenland, en de voorwaarden voor toegang tot de databanken van het Agentschap. Bijlage 1 definieert de activiteitsdomeinen en de bevoegdheden van het Agentschap.

De artikelen 6 tot 10 regelen de samenstelling en de werkwijze van de raad van bestuur van het Agentschap, alsmede het toezicht dat door de gewestregeringen op dat orgaan wordt uitgeoefend. Bijlage 2 stelt de bepalingen vast die in het huishoudelijk reglement moeten worden opgenomen.

De artikelen 11 en 12 betreffen respectievelijk het personeel en de begroting van het Agentschap.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

Een aan de bevoegde wetgevers ter goedkeuring voorgelegd samenwerkingsakkoord is als zodanig niet begrepen onder de teksten die krachtens

.../...

artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten aan het met redenen omklede advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn onderworpen ⁽⁵⁾.

Wel bevoegd is de Raad van State, afdeling wetgeving, ten aanzien van ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie houdende goedkeuring van samenwerkingsakkoorden ⁽⁶⁾. Aangezien de draagwijdte van die goedkeuring inhoudt dat het samenwerkingsakkoord in de betrokken entiteit gevolg zal hebben, vereist een zinvolle uitoefening van die bevoegdheid dat de afdeling wetgeving de inhoud van het samenwerkingsakkoord bij haar onderzoek betreft, doch enkel, gelet op de zo-even in herinnering gebrachte bevoegdheidsafbakening, met betrekking tot die aspecten die de geldigheid van de instemmingsakte zouden kunnen aantasten.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID EN VAN DE GEWESTEN

1. Artikel 3, derde punt, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het Agentschap bevoegd is voor "de taken van gezamenlijk belang waartoe de Raad van Bestuur unaniem heeft beslist".

In zoverre die bepaling zou worden geïnterpreteerd als een machtiging aan de raad van bestuur om de bevoegdheden van het Agentschap te verruimen, zou die bepaling onbestaanbaar zijn met artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat aan de uitvoerende organen van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten bevoegdheid verleent om samenwerkingsakkoorden te sluiten en in bepaalde gevallen de instemming van de onderscheiden wetgevers met die akkoorden vereist. In die hypothese zou de raad van bestuur de draagwijdte van het samenwerkingsakkoord kunnen wijzigen zonder dat de daartoe in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aangewezen organen zouden zijn opgetreden.

⁽⁵⁾ Niet alleen wordt in die bepaling geen gewag gemaakt van samenwerkingsakkoorden, maar ook - en vooral - gaat het niet meer om een tekst die in ontwerpvorm voorligt, maar wel om een definitieve tekst die de betrokken wetgevende vergaderingen enkel vermogen goed of af te keuren.

⁽⁶⁾ Zie hieromtrent, onder meer, advies L. 21.862/VR van 21 oktober 1992 (Gedr. St., Br. H.R., 1992-93, nr. A-219), en advies 30.431/1 van 21 september 2000 (Parl. St., Kamer, 2000-01, nr. 50-1042/1, pp. 9-11).

Uit de formulering van artikel 3, punt 3, van het samenwerkingsakkoord van 24 mei 2002, waar gewag wordt gemaakt van "taken" en niet van "bevoegdheden" en uit punt 3 van bijlage 1 bij het samenwerkingsakkoord blijkt evenwel dat die bepaling niet de zo-even beschreven draagwijdte heeft, maar enkel aan de raad van bestuur toelaat de concrete activiteiten die het Agentschap voor Buitenlandse Handel binnen het raam van zijn bevoegdheden zal ontwikkelen, nader te specificeren.

Zo geïnterpreteerd, doet artikel 3, punt 3, van het samenwerkingsakkoord van 24 mei 2002 geen problemen op bevoegdheidsrechtelijk vlak rijzen. Teneinde geen onduidelijkheid te laten bestaan omtrent de draagwijdte van die bepaling, verdient het aanbeveling dienaangaande een precisering aan te brengen in de memorie van toelichting van de instemmingswet met het samenwerkingsakkoord.

2. Artikel 12, tweede en derde lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt :

"De financiering van het Agentschap wordt verzekerd door een jaarlijkse federale dotatie die 2.478.935,25 EUR bedraagt voor het jaar 2002 en wordt aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddeld indexcijfer van de consumptieprijzen voor de volgende jaren.

De gewesten kunnen een financiële bijdrage leveren op grond van de verdeelsleutel inzake de personenbelasting voorzien in artikel 35sexies van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ingevoerd door de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten".

Gelet op de bevoegdheid die aan de gewesten wordt toegekend bij artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat het afzet- en uitvoerbeleid betreft, wordt het Agentschap bestuurd door een raad van bestuur die hoofdzakelijk bestaat uit door de gewesten in dit orgaan aangewezen vertegenwoordigers (artikel 6 van het samenwerkingsakkoord); het toezicht op de beslissingen van de raad van bestuur wordt bovendien alleen aan de gewestregeringen toevertrouwd (artikel 7 van het samenwerkingsakkoord). Deze bepalingen zijn een weerspiegeling van de vooraanstaande rol van de gewesten in het beleid dat door het Agentschap moet worden gevoerd, ofschoon de federale overheid eveneens deelneemt aan het bepalen en uitvoeren van zijn taken, alsmede aan het bestuur ervan, overeenkomstig artikel 92bis, § 3, d), van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

.../...

Rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling die zo-even is aangegeven, staat het beginsel dat een verband moet worden gehandhaafd tussen de uitoefening van de materiële bevoegdheid en de financiering van de daaraan verbonden uitgaven ⁽⁷⁾ eraan in de weg dat alleen de federale overheid het Agentschap financiert.

In het tweede lid van artikel 12 wordt bepaald dat de federale overheid ertoe gehouden is een jaarlijkse "dotatie" te storten en wordt het bedrag ervan vastgesteld. Het derde lid, dat handelt over de bijdrage van de gewesten, kan ondanks het gebruik van het werkwoord "kunnen", niet worden uitgelegd in die zin dat het uitsluitend in een facultatieve financiële bijdrage van de gewesten voorziet. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet wordt trouwens duidelijk het volgende gesteld : "Ook de gewesten leveren een dotatie op grond van een verdeelsleutel waarin door de bijzondere financieringswet wordt voorzien".

Overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling waaraan hierboven herinnerd is, kan alleen deze laatste interpretatie worden gegeven aan het derde lid, dat er derhalve hoofdzakelijk toe strekt, niet de deelname van de gewesten facultatief te maken, maar deze deelname daarentegen te regelen door de verdeelsleutel vast te stellen op grond waarvan de gewesten een financiële bijdrage leveren. Met andere woorden, het gebruik van het werkwoord "kunnen" in het derde lid doet hoegenaamd geen afbreuk aan het beginsel van de financiële deelname van de gewesten, maar wijst er gewoon op dat, in tegenstelling tot de federale bijdrage, waarvan het bedrag van nu af aan bepaald wordt in het tweede lid, het precieze bedrag van de bijdrage van de gewesten nog moet worden bepaald, en door de gewesten zal worden vastgesteld volgens een vooraf bepaalde verdeelsleutel, met dien verstande dat de financiering van het Agentschap, die bestemd is om de bij artikel 92bis, § 3, d), van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan het Agentschap toegewezen taken effectief uit te voeren, niet in het gedrang mag worden gebracht.

⁽⁷⁾ Vgl. inzonderheid advies 32.371/VR van 23 oktober 2001, waarin de afdeling wetgeving van de Raad van State het volgende stelt : "(...) de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, is afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet" (advies over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS", Parl. St., Kamer, 2001-02, nr. 50-1463/1, pp. 10-11).

Aldus geïnterpreteerd, is artikel 12, derde lid, van het samenwerkingsakkoord in overeenstemming met de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Opschrift

Ter wille van de volledigheid moet in het opschrift ook de datum worden vermeld waarop het samenwerkingsakkoord waarmee wordt ingestemd, is gesloten.

Artikel 2

In artikel 2 schrijve men, overeenkomstig de formule aanbevolen in de handleiding bij de wetgevingstechniek :

"Instemming wordt betuigd met het samenwerkingsakkoord van 24 mei 2002 tussen de federale overheid en de gewesten met betrekking tot de oprichting van een Agentschap voor Buitenlandse Handel" ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Zie de circulaire wetgevingstechniek van november 2001, opgesteld door het coördinatiebureau van de Raad van State, met aanbevelingen en formules, formule F 48, blz. 60 (www.raadvst-consetat.be).

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

D. ALBRECHT,
P. HANSE,
P. LEMMENS,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,

F. DELPÉRÉE,
H. COUSY,
A. SPRUYT,
B. GLANSDORFF,

Mesdames
Mevrouwen

C. GIGOT,

A.-M. GOOSSENS,

De verenigde kamers waren samengesteld uit

président du Conseil d'Etat
voorzitter van de Raad van State,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

greffier,
griffier,
greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Les rapports ont été présentés par MM. P. DEPUYDT, premier auditeur, et L. DETROUX, auditeur. Les notes du bureau de coordination ont été rédigées et exposées par Mme K. BAMS et M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaires adjoints.

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT, eerste auditeur, en L. DETROUX, auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS en de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendarissen.

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

LE GREFFIER - LE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN