

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.487/4
DU 28 MAI 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 29 avril 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance portant assentiment aux Accords au titre de l'article XXI de l'AGCS avec l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, le territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu (Taipei chinois), la Colombie, Cuba, l'Équateur, Hong Kong (Chine), l'Inde, le Japon, la République de Corée, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, la Suisse et les États-Unis d'Amérique concernant les ajustements compensatoires nécessaires à la suite de l'adhésion de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République d'Autriche, de la République de Pologne, de la République de Slovénie, de la République slovaque, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Bien qu'en principe l'examen, par la section de législation du Conseil d'État, d'un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à un traité ne s'étende pas au texte du traité même, il est fait une exception à ce principe, notamment lorsqu'il soulève des questions en ce qui concerne sa compatibilité avec les dispositions de la Constitution ou d'autres normes juridiques de valeur supérieure à la loi. Dans cette perspective, la question de savoir si un traité requiert l'assentiment des régions dépend de son contenu. Le texte de l'accord doit, dès lors, être communiqué à la section de législation avec l'avant-projet d'assentiment.

Par ailleurs, l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que la demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles. À propos de l'article 82, alinéa 2, des lois coordonnées susmentionnées, l'exposé des motifs se rapportant au projet dont est issue la loi du 4 août 1996 qui les a modifiées, précise que la possibilité d'entendre le fonctionnaire délégué rappelle "l'importance qu'il y a de désigner la personne la plus qualifiée pour éclairer la section de législation sur les intentions de l'auteur du projet" ⁽¹⁾.

En l'espèce, les textes des accords soumis à l'assentiment du Parlement de la Région de Bruxelles-capitale n'ont pas été communiqués au Conseil d'État avec l'avant-projet d'ordonnance. De plus, le fonctionnaire désigné par le ministre dans sa demande d'avis n'a pu être joint ni par la documentaliste du rapporteur ni par ce dernier. La veille de la séance de la section de législation, un agent du ministère, non désigné comme délégué, a seulement communiqué au rapporteur un avis d'un Groupe de travail de la Conférence Interministérielle pour la Politique Étrangère selon lequel les accords

⁽¹⁾ Exposé des motifs (Doc. parl., Sénat, 1995-1996, n/ 1-321/1, p. 13).

en question seraient des "traités mixtes". Cette opinion ne saurait, toutefois, lier la section de législation. Comme cette opinion était, de surcroît, invérifiable, le rapporteur a réinterpelé cet agent. Celui-ci a transmis les documents concernant l'accord avec l'Argentine.

La section de législation ne peut que regretter l'attitude du délégué du ministre et ne peut que constater que sans les renseignements communiqués *in extremis* du fonctionnaire susmentionné à la demande du membre de l'auditorat chargé de l'instruction du dossier, le projet n'aurait pas été en état de pouvoir faire l'objet d'un avis du Conseil d'État, qui plus est dans le délai d'un mois imparti par le demandeur d'avis, de sorte que la section de législation aurait dû être consultée à nouveau.

En toute hypothèse, les difficultés relatées ci-dessus rejaillissent sur la portée de l'avis.

Dans le très bref délai *de facto* imparti au Conseil d'État celui-ci peut seulement se borner à constater que les accords en question ne semblent pas être des "traités mixtes". L'argument déduit par le groupe de travail de la CIPE de la mixité du traité de Marrakech du 17 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du Commerce est à cet égard dépourvu de pertinence, dès lors que les accords en question ont une portée limitée.

Dans ces conditions, la Région de Bruxelles-Capitale n'apparaît pas compétente pour donner son assentiment; ceci ne préjuge cependant pas de l'attitude que pourrait ultérieurement adopter la section de législation du Conseil d'État à l'égard d'une demande d'avis semblable introduite par un autre Gouvernement sur la base d'un dossier complet et portant la mention dans la demande d'avis d'un délégué du ministre pouvant être effectivement contacté.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	assesseur de la section de législation
	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.487/4
VAN 28 MEI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 29 april 2008 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met de Akkoorden in het kader van artikel XXI van de GATS met Argentinië, Australië, Brazilië, Canada, China, het afzonderlijk douanegebied van Taiwan, Penghu, Kinmen en Matsu (Chinees Taipei), Colombia, Cuba, Ecuador, Hongkong (China), India, Japan, de Republiek Korea, Nieuw-Zeeland, Filipijnen, Zwitserland en de Verenigde Staten van Amerika over de compenserende aanpassingen die noodzakelijk zijn als gevolg van de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden tot de Europese Unie", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Hoewel in de regel het onderzoek door de afdeling wetgeving van de Raad van State van een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming met een verdrag zich niet uitstrekt tot de tekst van dat verdrag zelf, wordt op die regel een uitzondering gemaakt, inzonderheid wanneer het verdrag vragen doet rijzen inzake de verenigbaarheid ervan met de bepalingen van de Grondwet of andere boven de wet staande rechtsnormen. In die context is het antwoord op de vraag of een verdrag de instemming behoeft van de gewesten afhankelijk van de inhoud ervan. De tekst van het akkoord moet bijgevolg worden meegedeeld aan de afdeling wetgeving samen met het voorontwerp van instemmingsakte.

Artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt bovendien dat de adviesaanvraag de naam van de gemachtigde of van de ambtenaar vermeldt die de minister aanwijst om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken. In verband met artikel 82, tweede lid, van bovenvermelde gecoördineerde wetten, wordt in de memorie van toelichting die betrekking heeft op het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 4 augustus 1996 die ze heeft gewijzigd, gepreciseerd dat de mogelijkheid om de gemachtigde ambtenaar te horen erop wijst "hoe belangrijk het is om de meest bevoegde persoon aan te wijzen om de afdeling wetgeving uitleg te verstrekken omtrent de bedoeling van de steller van het ontwerp" ⁽¹⁾.

In het onderhavige geval zijn de teksten van de akkoorden die de instemming behoeven van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement niet samen met het voorontwerp van ordonnantie toegezonden aan de Raad van State. Bovendien hebben

⁽¹⁾ Memorie van toelichting (Gedr. St., Senaat, 1995-196, nr. 1-321/1, blz. 13).

noch de documentaliste van de rapporteur, noch de rapporteur zelf de ambtenaar kunnen bereiken die de minister in zijn adviesaanvraag heeft aangewezen. Vlak vóór de zitting van de afdeling wetgeving heeft een niet als gemachtigde aangewezen ambtenaar van het ministerie de rapporteur alleen een advies meegedeeld van een Werkgroep van de Interministeriële Conferentie "Buitenlands beleid", luidens hetwelk de akkoorden in kwestie "gemengde verdragen" zouden zijn. Deze mening kan de afdeling wetgeving evenwel niet binden. Aangezien deze mening bovendien niet kon worden nagetrokken, heeft de rapporteur deze ambtenaar opnieuw om uitleg verzocht. Deze heeft de stukken betreffende het akkoord met Argentinië toegezonden.

De afdeling wetgeving betreurt de houding van de gemachtigde van de minister en kan alleen maar vaststellen dat zonder de inlichtingen die de bovenvermelde ambtenaar *in extremis* heeft meegedeeld op verzoek van het lid van het auditoraat dat belast is met het onderzoek van het dossier, het ontwerp niet in zoverre gereed zou zijn geweest dat de Raad van State erover een advies zou hebben kunnen verstrekken, en zulks bovendien binnen de door de adviesaanvrager toegemeten termijn van één maand, zodat de afdeling wetgeving opnieuw om advies had moeten worden verzocht.

De hierboven vermelde moeilijkheden hebben hoe dan ook gevolgen voor de strekking van het advies.

Binnen de aan de Raad van State de facto toegemeten korte termijn, kan deze alleen maar vaststellen dat het zich niet laat aanzien dat de akkoorden in kwestie "gemengde verdragen" zijn. Het argument dat de werkgroep van de ICBB ontleent aan het gemengd karakter van het verdrag van Marrakech van 17 april 1994 tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie is in dat opzicht niet relevant, daar de akkoorden in kwestie een beperkte strekking hebben.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest lijkt bijgevolg niet bevoegd om zijn instemming te verlenen; hierbij wordt evenwel in geen dele vooruitgelopen op de houding die de afdeling wetgeving van de Raad van State later zou kunnen aannemen ten aanzien van een door een andere regering ingediende soortgelijke adviesaanvraag op basis van een volledig dossier en met vermelding in de adviesaanvraag van een gemachtigde van de minister met wie daadwerkelijk contact kan worden opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	assessor van de afdeling wetgeving,
	C. GIGOT,	griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE