

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.401/VR
DU 2 DÉCEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 29 octobre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à la modification de l'Accord de coopération du 2 mars 2007 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993, approuvé par l'ordonnance du 19 juillet 2007", a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.401/VR
VAN 2 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 29 oktober 2008 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met de wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, goedgekeurd bij ordonnantie van 19 juli 2007", heeft het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 ¹, 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.

* *
*

L'avant-projet d'ordonnance tend à remplacer deux dispositions de l'accord de coopération du 2 mars 2007 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993, approuvé par l'ordonnance du 19 juillet 2007.

L'accord de coopération du 2 mars 2007 est publié au Moniteur belge du 24 août 2007. Au niveau fédéral, l'accord de coopération a fait l'objet de la loi d'assentiment qui, bien que sanctionnée et promulguée le 4 juin 2007, n'a pas encore été publiée au Moniteur belge. Le décret d'assentiment de la Région wallonne du 21 mars 2008 a été publié le 15 avril 2008, et celui de la Région flamande du 4 juillet 2008 a été publié le 29 août 2008.

⁽¹⁾ Étant donné qu'il s'agit d'un avant-projet d'ordonnance, il y a lieu d'entendre par fondement juridique la conformité à des normes de droit supérieures.

Les erreurs constatées et dont la correction est envisagée, figurent tant dans le texte qui a été soumis à l'avis de la section de législation ² que dans celui soumis à l'assentiment des différents Parlements ³.

L'exposé des motifs joint à l'avant-projet précise notamment que :

"Le Comité de Concertation du 21 mai 2008 a constaté l'existence de ces deux erreurs matérielles et demande à la Région de Bruxelles-Capitale de prendre les initiatives qui s'imposent afin de faire corriger le texte de l'Accord de Coopération."

En sa séance du 21 mai 2008, le Comité de concertation "marque son accord sur la note du 9 mai 2008 et demande à la Région de Bruxelles-Capitale de prendre les initiatives nécessaires afin de rectifier le texte déjà publié au Moniteur belge".

(2) L'avis 42.516/4, donné le 11 avril 2007, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007 portant assentiment à l'Accord de coopération du 2 mars 2007 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993 (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2006-2007, n/ 372/1), l'avis 42.559/VR, donné le 27 mars 2007, sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 2 mars 2007 concernant l'exécution de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n/ 2386/1), l'avis 43.865/3, donné le 11 décembre 2007, sur un avant-projet devenu le décret du 4 juillet 2008 "houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs, op 13 januari 1993" (*Doc. parl.*, Parl. Fl., 2007-2008, n/ 1645/1) et l'avis 43.879/4, donné le 19 décembre 2007, sur un avant-projet devenu le décret du 21 mars 2008 portant assentiment à l'accord de coopération du 2 mars 2007 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n/ 732/1).

(3) Voir respectivement les documents parlementaires mentionnés dans la note infrapaginale 1.

En ce qui concerne le remplacement, envisagé par l'avant-projet, du premier paragraphe des articles 8 et 15 de l'accord de coopération du 2 mars 2007, la note du 9 mai 2008 formule les propositions suivantes :

"Après consultation entre les services concernés, il est proposé que le Comité de concertation constate l'existence de ces deux erreurs matérielles, de manière à faire en sorte que celles-ci n'apparaissent plus lors de la publication au Moniteur belge.

Comme la Région de Bruxelles-Capitale a déjà pris l'initiative de faire publier l'Accord de coopération au Moniteur belge du 24 août 2007, il serait en outre nécessaire de publier un *erratum*, si possible le même jour que la publication de l'Accord par les autres entités, de manière à éviter une discordance entre les textes".

Le délégué du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise, quant à lui, que

"Wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, werd de hele instemmingsprocedure doorlopen tot en met de publicatie in het Belgisch Staatsblad, ook van het Samenwerkingsakkoord zelf. De materiële vergissingen werden pas nadienesignaleerd. Juridisch gezien is er voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen andere mogelijkheid dan deze «verbeteringen» aan een Parlementaire instemmingsprocedure onderwerpen."

La correction d'erreurs par la publication d'un "*erratum*" au Moniteur belge ne constitue la solution adéquate que lorsque l'acte publié au Moniteur belge ne concorde pas avec l'acte original ⁴, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence : c'est le texte original lui-même qui comporte ces erreurs et doit donc être rectifié.

⁽⁴⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n° 180 www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr (24/11/2008).

Suivant la recommandation n/ 181 du guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires ⁵,

"Lorsque l'acte original lui-même contient des erreurs de fond ou de forme, vous ne pouvez pas les rectifier en publiant un avis rectificatif au Moniteur belge, sous peine de vous immiscer illégalement dans les compétences de l'auteur de l'acte. Seul un acte modificatif peut remédier aux erreurs de fond et de forme de l'acte initial."

En l'espèce, le texte initial qui doit être corrigé est l'accord de coopération du 2 mars 2007 précité.

Par conséquent, les corrections envisagées en l'espèce ne peuvent faire directement l'objet d'un projet d'"ordonnance portant assentiment à la modification de l'Accord de coopération du 2 mars 2007", qui ne vise pas à soumettre pour assentiment au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale un accord de coopération conclu entre les parties à l'accord initial du 2 mars 2007 en vue de rectifier ce dernier, mais à remplacer unilatéralement deux paragraphes de cet accord de coopération initial.

En conclusion, ces modifications doivent d'abord faire l'objet d'un accord de coopération à conclure à cette fin entre les parties à l'accord du 2 mars 2007, l'assentiment prévu par l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles supposant l'existence préalable d'un tel accord de coopération, signé par toutes les parties et lui-même soumis à la procédure d'assentiment par les mêmes Parlements que ceux ayant déjà donné leur assentiment à l'accord de coopération du 2 mars 2007 précité ⁶.

⁽⁵⁾ *Ibidem*, p. 111.

⁽⁶⁾ Cette seconde procédure ne dispense pas de la publication de la première loi fédérale d'assentiment du 4 juin 2007.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 ¹, 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.

* *

*

Het voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe twee bepalingen te vervangen van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, goedgekeurd bij de ordonnantie van 19 juli 2007.

Het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 augustus 2007. Op federaal niveau is met het samenwerkingsakkoord ingestemd bij een wet, die, hoewel ze op 4 juni 2007 is bekrachtigd en afgekondigd, nog niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Het decreet van het Waals Gewest van 21 maart 2008 houdende instemming met dit akkoord is bekendgemaakt op 15 april 2008 en dat van het Vlaams Gewest van 4 juli 2008 is bekendgemaakt op 29 augustus 2008.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De vastgestelde fouten waarvan de correctie wordt beoogd, komen zowel voor in de om advies aan de afdeling wetgeving voorgelegde tekst ² als in die welke aan de verschillende parlementen is voorgelegd opdat ermee wordt ingestemd ³.

In de bij het voorontwerp gevoegde memorie van toelichting wordt onder meer het volgende gepreciseerd :

"Het Overlegcomité van 21 maart 2008 heeft het bestaan vastgesteld van deze twee materiële vergissingen en vraagt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de nodige initiatieven te nemen om de tekst van het Samenwerkingsakkoord te verbeteren."

In zijn vergadering van 21 mei 2008 betuigt het Overlegcomité zijn instemming met de nota van 9 mei 2008 en vraagt aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het nodige te doen om de reeds in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte tekst te corrigeren.

(2) Advies 42.516/4, op 11 april 2007 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 19 juli 2007 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993 (*Parl. St.*, Parl. BHG, 2006-2007, nr. 372/1), advies 42.559/VR, op 27 maart 2007 gegeven over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 betreffende de uitvoering van de Overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 2386/1), advies 43.865/3, op 11 december 2007 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 juli 2008 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale Staat, het Vlaams gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs, op 13 januari 1993 (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1645/1) en advies 43.879/4, op 19 december 2007 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 maart 2008 "portant assentiment à l'accord de coopération du 2 mars 2007 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993" (*Gedr. St.*, W. Parl., 2007-2008, nr. 732/1).

(3) Zie de respectieve parlementaire stukken vermeld in voetnoot 1.

Wat de vervanging betreft van de eerste paragraaf van de artikelen 8 en 15 van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 waarin het voorontwerp voorziet, worden in de nota van 9 mei 2008 de volgende voorstellen gedaan :

"Na consultatie tussen de bevoegde diensten wordt voorgesteld dat het Overlegcomité het bestaan van deze twee materiële vergissingen vaststelt, zodat zij niet langer voorkomen wanneer het Samenwerkingsakkoord in het Belgisch Staatsblad zal worden gepubliceerd.

Daar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het Samenwerkingsakkoord al heeft laten publiceren in het Belgisch Staatsblad d.d. 24 augustus 2007, zou het eveneens nodig zijn een *erratum* te publiceren, bij voorkeur op dezelfde dag als de publicatie van het Akkoord door de andere entiteiten, om tegenstrijdigheden tussen de teksten te vermijden."

De gemachtigde van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van zijn kant preciseert :

"Wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, werd de hele instemmingsprocedure doorlopen tot en met de publicatie in het Belgisch Staatsblad, ook van het Samenwerkingsakkoord zelf. De materiële vergissingen werden pas nadien gesignaleerd. Juridisch gezien is er voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen andere mogelijkheid dan deze «verbeteringen» aan een Parlementaire instemmingsprocedure onderwerpen."

De correctie van fouten door de bekendmaking van een "*erratum*" in het Belgisch Staatsblad is alleen een geschikte oplossing wanneer de in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte tekst niet overeenstemt met de oorspronkelijke tekst ⁴, wat *in casu* niet het geval is : het is de oorspronkelijke tekst zelf die deze fouten bevat en die moet worden gecorrigeerd.

Aanbeveling nr. 181 van de handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten ⁵, luidt als volgt :

"Wanneer in de oorspronkelijke tekst zelf inhoudelijke of formele vergissingen staan, mag u ze niet corrigeren door een rechtzetting bekend te maken

⁽⁴⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten* -2008, aanbeveling nr. 180 www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=nl (24/11/2008).

⁽⁵⁾ *Ibidem*, blz. 111.

in het Belgisch Staatsblad, omdat u zich anders onwettig inlaat met de bevoegdheid van de steller van de tekst. De inhoudelijke en formele vergissingen in de oorspronkelijke tekst kunnen alleen weggewerkt worden met een wijzigingstekst."

In dit geval is de oorspronkelijke tekst die moet worden gecorrigeerd, het voormelde samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007.

De correcties die *in casu* aan de orde zijn kunnen bijgevolg niet rechtstreeks worden opgenomen in een ontwerp van "ordonnantie houdende instemming met de wijziging van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007", dat er niet toe strekt aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement een samenwerkingsakkoord, dat is gesloten tussen de partijen bij het oorspronkelijke akkoord van 2 maart 2007 ter instemming voor te leggen om dat akkoord recht te zetten, maar wel twee paragrafen van dat oorspronkelijke samenwerkingsakkoord eenzijdig te vervangen.

Conclusie is dan ook dat deze wijzigingen eerst moeten worden opgenomen in een samenwerkingsakkoord dat daartoe moet worden gesloten tussen de partijen bij het akkoord van 21 maart 2007, daar de instemming voorgeschreven in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vooronderstelt dat er reeds een zodanig samenwerkingsakkoord bestaat, ondertekend door alle partijen, en dat zelf de instemming behoeft van dezelfde parlementen als die welke reeds hebben ingestemd met het voormelde samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 ⁶.

⁽⁶⁾ Deze tweede procedure neemt niet weg dat de eerste federale wet van 4 juni 2007 houdende instemming met dat akkoord moet worden bekendgemaakt.

Les chambres réunies étaient composées comme suit

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Monsieur
de Heer

Ph. HANSE,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
J. SMETS,
J. JAUMOTTE,
B. SEUTIN,
W. VAN VAERENBERGH,

conseillers d'État,
staatsraden,

Mesdames
Mevrouwen

C. GIGOT,
A. GOOSSENS,

greffiers,
griffiers.

Les rapports ont été rédigés par
M. J.-L. PAQUET, premier auditeur et
M. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

De verslagen werden uitgebracht door de
H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur en
de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE