



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.056/2
du 24 septembre 2012

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (États membres de l'Union européenne) et la République de Croatie relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne, et à l'Acte final, faits à Bruxelles le 9 décembre 2011'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.056/2
van 24 september 2012

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Tsjechische de Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (Lidstaten van de Europese Unie), en de Republiek Kroatië betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie, en met de Slotakte, gedaan te Brussel op 9 december 2011'

Le 18 septembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (États membres de l'Union européenne) et la République de Croatie relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne, et à l'Acte final, faits à Bruxelles le 9 décembre 2011'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 septembre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 septembre 2012.

*

Op 18 september is Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Tsjechische de Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (Lidstaten van de Europese Unie), en de Republiek Kroatië betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie, en met de Slotakte, gedaan te Brussel op 9 december 2011'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 september 2012. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelinghoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 september 2012.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable', qu'en principe tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence¹; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Formule de signature du Traité d'adhésion et de l'Acte final

Dans l'avis 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007'², la section de législation du Conseil d'État a souligné ce qui suit³:

« 43. Sous la signature du Premier Ministre et du Ministre des Affaires étrangères sous le Traité et l'Acte final figure la formule suivante :

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

¹ Cet article est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Sont soumis à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence :

1^o les avant-projets de loi ;

2^o les projets d'arrêté royal ;

3^o les propositions de décisions soumises à l'approbation du Conseil des ministres.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les cas dans lesquels une dispense peut être accordée pour l'obligation visée à l'alinéa 1^{er}.

§ 2. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'examen préalable visé au paragraphe 1^{er} ».

² *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 334 à 371.

³ *Ibid.*, p. 370, point VI. « La formule de signature du Traité et de l'Acte final ».

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.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt’.

Ces formulations doivent s’entendre comme engageant également la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale puisqu’en exécution de l’article 138 de la Constitution, elle exerce des compétences de la Communauté française. Par souci de sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée ⁴ ».

La même observation vaut en l’espèce pour la formule de signature du Traité d’adhésion et le l’Acte final ⁵.

*

⁴ *Note de bas de page 122 de l’avis cité* : Voir l’avis n° 27.270/4 donné 18 mars 1998, précité, sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française ‘portant approbation de 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’ (*Doc., Ass. C.C.F., 1997-1998, n° 63/1*). La Commission communautaire commune, quant à elle, ne doit pas être mentionnée de manière expresse, puisqu’elle ne dispose que de compétences limitées sur le plan international et qu’elle n’est notamment pas compétente pour conclure des traités (voir l’article 135 de la Constitution, l’article 63 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 et l’article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

⁵ Voir l’avis du Conseil d’État 51.867/2/V donné le 28 août 2012 sur un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment au Traité entre les États membres de l’Union européenne, d’une part, et la République de Croatie, d’autre part, relatif à l’adhésion de la République de Croatie à l’Union européenne, au Protocole, à l’Acte et à l’Acte final, signé à Bruxelles le 9 décembre 2011’.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’, vloeit voort dat in principe bij alle voorontwerpen van wet, alle ontwerpen van koninklijk besluit en alle voorstellen van beslissing onderworpen aan de goedkeuring van de Ministerraad een voorafgaand onderzoek moet plaatsvinden met betrekking tot de noodzakelijkheid van de uitvoering van een effectbeoordeling¹; de enige gevallen waarbij zo’n voorafgaand onderzoek niet dient plaats te hebben, zijn die welke bepaald moeten worden bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welk besluit tot op heden, en bij de huidige stand van de teksten die bekendgemaakt zijn in het Belgisch Staatsblad, nog niet is uitgevaardigd.

Er moet voor gezorgd worden dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

¹ Dat artikel is gesteld als volgt:

“§ 1. Zijn onderworpen aan een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzakelijkheid van de uitvoering van een effectbeoordeling:

1° voorontwerpen van wet;

2° ontwerpen van koninklijk besluit;

3° voorstellen van beslissing onderworpen aan de goedkeuring van de Ministerraad. Bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad bepaalt de Koning in welke gevallen vrijstelling kan worden verleend van het bepaalde in het eerste lid.

§ 2. Bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad regelt de Koning het voorafgaand onderzoek bedoeld in paragraaf 1”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Formule van ondertekening van het Toetredingsverdrag en de Slotakte

In advies 44.028/AV gegeven op 29 januari 2008 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 19 juni 2008 “houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007”², heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende benadrukt³:

“ 43. Bij de handtekening die de Eerste Minister en de Minister van Buitenlandse Zaken onder het Verdrag en de Slotakte hebben geplaatst, staat 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.

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.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt’.

Die bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld⁴”.

² *Parl. St.* Senaat 2007-2008, n° 4-568/1, 334 tot 371.

³ *Ibid.*, 370, VI. “Formule van ondertekening van het Verdrag en de Slotakte”.

⁴ *Voetnoot 122 van het voornoemde advies*: Zie het voormelde advies 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie ‘portant approbation de 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’ (*Parl. St.*, Ver. Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1). De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied, en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 en artikel 16, § 1, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Dezelfde opmerking geldt *in casu* voor de formule van ondertekening van het toetredingsverdrag en de slotakte⁵.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

⁵ Zie het advies van de Raad van State 51.867/2/V gegeven op 28 augustus 2012 over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Unie, enerzijds, en de Republiek Kroatië, anderzijds, betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie, met het Protocol, met de Akte en met de Slotakte, ondertekend in Brussel op 9 december 2011'.