



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.589/VR
van 1 april 2014

avis 55.589/VR
du 1 avril 2014

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'dat goedkeuring
hecht aan de
samenwerkingsovereenkomst
tussen de Federale Staat, het
Vlaams Gewest, het Waals
Gewest en het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
betreffende de overdracht van
toegewezen eenheden naar de
gewesten voor de periode
2008-2012'

un avant-projet de
l'ordonnance 'portant
assentiment à l'Accord de
coopération entre l'État
fédéral, la Région flamande, la
Région wallonne et la Région
de Bruxelles-Capitale relatif au
transfert d'unités de quantité
attribuée aux régimes pour la
période 2008-2012'

Op 28 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'dat goedkeuring hecht aan de samenwerkingsovereenkomst tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de overdracht van toegewezen eenheden naar de gewesten voor de periode 2008-2012'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 1 april 2014. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 april 2014.

*

Le 28 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours,^(**) sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au transfert d'unités de quantité attribuée aux régimes pour la période 2008-2012'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 1^{er} avril 2014. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premier auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} avril 2014.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 5 februari 2014 ‘tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de overdracht van toegewezen eenheden naar de gewesten voor de periode 2008-2012’.¹

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Wat betreft de verdeling van de werkingskosten van het rechtscollege waarvan sprake in artikel 6 van het voorliggende samenwerkingsakkoord, wordt in dat artikel verwezen naar het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 ‘tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto’.

Artikel 24 van dat samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 *juncto* artikel 20 van dat akkoord, voorziet in een verdeling van de werkingskosten van het daarin bedoelde rechtscollege, volgens de volgende verdeelsleutel: 30% voor de federale Staat, 70% voor de gewesten, namelijk 57,11% voor het Vlaams Gewest, 33,84% voor het Waals Gewest en 9,05% voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Gelet op de aldus ingevoerde regeling moet met betrekking tot het voorliggende voorontwerp, voordat het wordt goedgekeurd, het advies ingewonnen worden van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding verkregen zijn van de Minister van Begroting, krachtens respectievelijk artikel 32 en artikel 10, § 1, 2°, van het besluit van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’.

De Regering moet erop toezien dat aan die vormvereisten wordt voldaan.

¹ De verenigde kamers van de afdeling Wetgeving hebben heden advies 55.586/VR uitgebracht over een voorontwerp van wet houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord, en advies 55.602/VR over een voorontwerp van Waals decreet met hetzelfde onderwerp.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

1. Het opschrift en het dispositief van het samenwerkingsakkoord moeten worden aangevuld met de datum, namelijk 5 februari 2014.

2. Volgens artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ kunnen samenwerkingsakkoorden die de Staat of de deelstaten zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, pas uitwerking hebben en, met andere woorden, in werking treden, nadat de betrokken wetgevers daarmee hebben ingestemd.

Het voorliggende samenwerkingsakkoord is zo’n samenwerkingsakkoord.

In artikel 8 daarvan mag derhalve niet worden bepaald dat het akkoord in werking treedt “zodra de betrokken federale en gewestelijke ministers het hebben goedgekeurd”.

Die zin moet uit dat artikel 8 worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Het opschrift en artikel 2 van het voorontwerp moeten worden aangevuld met de datum van het samenwerkingsakkoord waarmee wordt ingestemd, namelijk 5 februari 2014.²

2. De Nederlandse versie van het opschrift dient in overeenstemming te worden gebracht met de regels van de wetgevingstechniek:

“... ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord ... (datum en opschrift)”³.

3. Overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt instemming betuigd met een samenwerkingsakkoord en wordt niet, zoals gebruikelijk is voor internationale verdragen, bepaald dat zij “volkomen gevolg [hebben] wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft”.⁴

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, formule F 1.1.3.

³ *Ibid.*

⁴ Dit vloeit voort uit het gegeven dat, in tegenstelling tot internationale verdragen, een samenwerkingsakkoord pas gevolg kan hebben voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wanneer alle partijen bij het samenwerkingsakkoord hun instemming ermee hebben verleend. Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 210.2, a), alsook formule F 4-1-5, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 2 van het voorontwerp moet dan ook worden geredigeerd als volgt:

“Art. 2. Instemming wordt betuigd met het Samenwerkingsakkoord van 5 februari 2014 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de overdracht van toegewezen eenheden naar de gewesten voor de periode 2008-2012”.⁵

4. De vermelding “Bijlagen” gevolgd door het opschrift van het samenwerkingsakkoord is zinloos en dient uit het dispositief te worden geschrapt.

*

⁵ Zie advies 54.736/VR van 13 januari 2014 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de oprichting van een vergunningcoördinerend en -faciliterend comité voor energieprojecten’ (*Parl.St. W.Parl.* 2013-14, nr. 1018/1, 27-46).

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend donner assentiment à l'accord de coopération du 5 février 2014 'entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au transfert d'unités de quantité attribuée aux Régions pour la période 2008-2012' ¹.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Pour la répartition des frais de fonctionnement de la juridiction qu'il vise, l'article 6 de l'accord de coopération à l'examen renvoie à l'Accord de coopération du 14 novembre 2002 'entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan National Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto'.

L'article 24 de cet accord de coopération du 14 novembre 2002, combiné avec l'article 20 de celui-ci, prévoit une répartition des frais de fonctionnement de la juridiction qu'il vise, selon la clé suivante : 30 % pour l'État fédéral, 70 % pour les régions, notamment 57,11 % pour la Région flamande, 33,84 % pour la Région wallonne et 9,05 % pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Compte tenu du système ainsi mis en place, l'avant-projet à l'examen nécessite, préalablement à son adoption, de solliciter l'avis de l'Inspecteur des Finances et de requérir l'accord du Ministre du Budget, ce, en vertu, respectivement, de l'article 32 et de l'article 10, §1^{er}, 2°, de l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget'.

Le Gouvernement veillera à l'accomplissement de ces formalités.

¹ Les chambres réunies de la section de législation ont donné ce jour l'avis 55.586/VR sur un avant-projet de loi portant assentiment au même accord de coopération et l'avis 55.602/VR sur un avant-projet de décret wallon ayant le même objet.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

1. L'intitulé et le dispositif de l'accord de coopération seront complétés par la mention de sa date, à savoir le 5 février 2014.

2. Selon l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', pour sortir leurs effets et, en d'autres termes, pour entrer en vigueur, les accords de coopération doivent recevoir l'assentiment des législateurs concernés s'ils ont pour objet de grever l'État ou les entités fédérées, ou de lier individuellement des Belges.

Tel est le cas de l'accord de coopération à l'examen.

L'article 8 de l'accord ne peut donc prévoir que l'accord de coopération à l'examen entrera en vigueur « dès que les ministres concernés au niveau fédéral et aux niveaux régionaux auront marqué leur accord ».

Cette règle doit être omise de cet article 8.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. L'intitulé et l'article 2 de l'avant-projet seront complétés par la mention de la date de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment, à savoir le 5 février 2014².

2. La version néerlandaise de l'intitulé doit être mise en conformité avec les principes de technique législative :

« ... ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord ... (datum en opschrift) »³.

3. Conformément à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, il est porté assentiment à un accord de coopération et il n'y a pas lieu de préciser, comme c'est l'usage pour les conventions internationales, qu'elles « [sortiront leurs] pleins et entiers effets en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale »⁴.

L'article 2 de l'avant-projet devra dès lors être rédigé comme suit :

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 1.1.3.

³ *Ibid.*

⁴ C'est que, contrairement aux conventions internationales, un accord de coopération ne peut produire ses effets pour la Région de Bruxelles-Capitale que lorsque toutes les parties à cet accord y ont donné leur assentiment. Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 210.2, a), ainsi que la formule F 4-1-5, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

« Art. 2. Assentiment est donné à l'Accord de coopération du 5 février 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au transfert d'unités de quantité attribuée aux Régions pour la période 2008-2012 »⁵.

4. La mention « Annexes » suivie de l'intitulé de l'accord de coopération est inutile et sera omise du dispositif.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁵ Voir l'avis 54.736/VR donné le 13 janvier 2014 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande relatif à la création d'un comité de coordination et de facilitation pour l'octroi des autorisations pour des projets énergétiques' (*Doc. Parl.*, Parl. Wall., 2013-2014, n° 1018/1, pp. 27-46).