



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.518/4
du 27 juin 2016

sur

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à la Convention
Benelux de coopération
transfrontalière et
interterritoriale, signé à la
Haye le 20 février 2014'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.518/4
van 27 juni 2016

over

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende instemming met het
Benelux-verdrag inzake
grensoverschrijdende en
interterritoriale samenwerking,
ondertekend te 's-Gravenhage
op 20 februari 2014'

Le 1^{er} juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai trente jours, sur avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale, signé à la Haye le 20 février 2014'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 juin 2016.

*

Op 1 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Benelux-verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking, ondertekend te 's-Gravenhage op 20 februari 2014'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juni 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ne ressort pas du dossier que l'avant-projet d'ordonnance aurait donné lieu à l'établissement du rapport d'évaluation de son impact sur la situation respective des femmes et des hommes, requis en vertu de l'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', et dont le modèle est fixé dans l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 portant exécution de cette ordonnance.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DU TRAITÉ

2. Dans l'avis 55.999/VR donné le 20 mai 2014 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 26 juin 2015 'houdende instemming met het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking, ondertekend te 's-Gravenhage op 20 februari 2014'¹, les chambres réunies de la section de législation ont formulé les observations suivantes :

(traduction)

« 2. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à la Convention Benelux 'de coopération transfrontalière et interterritoriale' (ci-après : la convention).

Consécutivement aux développements dans le domaine de la coopération transfrontalière et interterritoriale au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, il a été jugé nécessaire de revoir la Convention Benelux 'concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales', signée à Bruxelles le 12 septembre 1986, et de la remplacer par une nouvelle convention. C'est à cette nouvelle convention, faite à La Haye le 20 février 2014, qu'il convient de donner assentiment.

3. La convention ne comportant pas de limitation concernant les matières pouvant faire l'objet d'une coopération transfrontalière et interterritoriale, il s'agit d'un traité mixte.

¹ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 305/1, pp. 39-42. La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 59.013/4 donné le 21 mars 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale, faite à La Haye le 20 février 2014', ainsi que dans l'avis 59.237/4 donné le 2 mai 2016 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'portant assentiment à la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale, faite à La Haye le 20 février 2014'.

La convention concerne dès lors également des matières relevant de la compétence de la Commission communautaire commune (ci-après : COCOM) et de la Commission communautaire française (ci-après : COCOF). Il ressort du dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, qu'en tout cas, la COCOF a également été associée à l'élaboration de la convention², mais qu'elle ne l'a pas signée³. Il faudra veiller à ce que cette institution signe également à l'avenir de telles conventions⁴. En tout état de cause, la convention devra également être soumise pour assentiment à l'Assemblée réunie de la COCOM et à l'Assemblée de la COCOF⁵.

[...] ».

² *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Il n'apparaît pas clairement s'il en va de même pour la COCOM. Il résulte de l'article 1^{er} de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' que le Collège réuni de la COCOM, pour les matières relevant de la compétence de celle-ci, doit être associé au processus de négociation des traités mixtes.

³ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Étant donné que la COCOM n'est pas compétente pour conclure des traités (voir l'article 135 de la Constitution, l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' et l'article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), elle ne doit pas signer la convention.

⁴ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Voir, à cet égard : l'avis 27.269/4 du 18 mars 1998 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 13 juillet 1998 'portant assentiment à 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. parl., Parl. Comm. fr., 1997-1998, n° 239/1, pp.10-11) ; l'avis 31.246/4 du 18 avril 2001 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 15 avril 2002 'portant assentiment au protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales avec exposé des motifs commun signée à Bruxelles le 12 septembre 1986' (Doc. parl., Parl. Comm. germ., 2001-2002, n° 82/1, pp. 5-8) ; l'avis 31.399/4 du 18 avril 2001 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002 'portant assentiment au Protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales avec exposé des motifs commun, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986' (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2001-2002, n° A-248/1, pp. 8-11) ; l'avis 31.400/4 du 18 avril 2001 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment au Protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales avec exposé des motifs commun, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986' (Doc. parl., Ass. réun. Comm. comm. comm., 2001-2002, n° B 77/1, pp. 8-11) ; l'avis 35.567/4 du 9 juillet 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 25 mars 2004 'portant assentiment au Protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales avec exposé des motifs commun, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986' (Doc. parl., Parl. wall., 2003-2004, n° 659/1, pp. 13-15) ; l'avis 35.568/4 du 9 juillet 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 25 mars 2004 'portant assentiment, en ce qui concerne les matières transférées par la Communauté française, au Protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales avec exposé des motifs commun, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986' (Doc. parl., Parl. wall., 2003-2004, n° 660/1, pp. 5 7).

⁵ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Du reste, la COCOF, comme c'est déjà le cas pour la COCOM (voir l'accord de coopération précité du 8 mars 1994), devrait également, d'une manière ou d'une autre, devenir partie à l'accord de coopération visé à l'article 92bis, § 4^{ter}, de la loi spéciale du 8 août 1980. À cet égard, on peut également se référer à la déclaration faite en ce sens par le ministre des Affaires étrangères, le 18 décembre 1996, en Commission des Affaires étrangères du Sénat : « Il conviendra ensuite de conclure avec la Commission communautaire française un accord de coopération du même type que celui qui a été signé avec la Commission communautaire commune. Cet accord devra par la suite faire l'objet d'une procédure d'assentiment par le fédéral, les communautés et les régions » (Ann., Sénat, 1996-1997, 18 décembre 1996, p. 597).

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE D'ASSENTIMENT

Dans l'intitulé et à l'article 2, il y a lieu de remplacer le mot « signé » par « faite » conformément au texte authentique du traité⁶.

*

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 73.1.

Voir dans le même sens l'avis 58.995/4 donné le 14 mars 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 30 mai 2016 'portant assentiment à l'accord entre le Royaume de Belgique et « Bioversity International », fait à Bruxelles le 3 décembre 2012, modifiant l'accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'« International Plan Genetic Resources Institute », signé à Bruxelles le 15 octobre 2003', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 116/1, pp. 7-8 et l'avis 58.920/4 donné le 29 février 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2016 'portant assentiment à l'Accord modificatif et complémentaire à l'Accord signé à Bruxelles le 12 mai 1967 entre le Royaume de Belgique et le Quartier général suprême des Forces alliées en Europe concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce quartier général sur le territoire du Royaume de Belgique, fait à Bruxelles le 10 septembre 2013', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 478, pp. 27-29.

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 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit het dossier blijkt niet dat een evaluatieverslag is opgesteld van de impact van het voorontwerp van ordonnantie op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, welk verslag vereist is krachtens artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, en waarvan het model is vastgesteld in de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 houdende uitvoering van die ordonnantie.

De regering moet erop toezien dat aan dat vormvereiste wordt voldaan.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

2. De afdeling Wetgeving heeft in verenigde kamers de volgende opmerkingen geformuleerd in advies 55.999/VR, op 20 mei 2014 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van de Vlaamse overheid van 26 juni 2015 ‘houdende instemming met het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking, ondertekend te ‘s-Gravenhage op 20 februari 2014’.¹

“2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het Benelux-verdrag ‘inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking’ (hierna: het verdrag).

¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 305/1, 39-42. De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in advies 59.013/4, op 21 mars 2016 gegeven over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking, gedaan te 's-Gravenhage op 20 februari 2014’ en in advies 59.237/4, op 2 mei 2016 gegeven over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Benelux-Vertrag über grenzüberschreitende und interterritoriale Zusammenarbeit, geschehen zu Den Haag am 20. Februar 2014’.

Ingevolge ontwikkelingen op het vlak van grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking binnen de Europese Unie en binnen de Raad van Europa werd het nodig geacht om de Benelux-overeenkomst 'inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten', ondertekend te Brussel op 12 september 1986, te herzien en te vervangen door een nieuw verdrag. Het is met dit nieuwe verdrag, gedaan te 's Gravenhage op 20 februari 2014, dat instemming dient te worden verleend.

3. Aangezien het verdrag geen beperking bevat inzake de aangelegenheden waarvoor grensoverschrijdend en interterritoriaal kan worden samengewerkt, gaat het om een gemengd verdrag.

Het verdrag heeft dan ook eveneens betrekking op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: GGC) en de Franse Gemeenschapscommissie (hierna: COCOF) behoren. Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier blijkt dat in elk geval ook de COCOF betrokken is geweest bij het tot stand komen van het verdrag,² doch deze heeft het verdrag niet mee ondertekend.³ Er zal dienen over te worden gewaakt dat die instelling in de toekomst ook dergelijke verdragen mede ondertekent.⁴ In elk geval zal het verdrag ook ter

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Niet duidelijk is of dat ook het geval is voor de GGC. Uit artikel 1 van het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 1994 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen' volgt dat het Verenigd College van de GGC, voor de materies die tot zijn bevoegdheid behoren, betrokken moet worden bij het onderhandelingsproces over gemengde verdragen.

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Omdat de GGC niet de bevoegdheid heeft om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'), dient ze het verdrag niet mee te ondertekenen.

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie in dat verband: adv.RvS 27.269/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 13 juli 1998 'portant assentiment à 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.* Fr.Parl. 1997-98, nr. 239/1, 10-11); adv.RvS 31.246/4 van 18 april 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 15 april 2002 'zur Zustimmung zu dem am 22. September 1998 in Brüssel unterzeichneten Zusatzprotokoll zum Benelux-Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften mit gemeinsamer Begründung, unterzeichnet in Brüssel am 12. September 1986', *Parl.St.* D.Parl. 2001-02, nr. 82/1, 5-8; adv.RvS 31.399/4 van 18 april 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 juni 2002 'houdende instemming met het Protocol, gedaan te Brussel op 22 september 1998, tot aanvulling van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten met gemeenschappelijke memorie van toelichting, ondertekend te Brussel op 12 september 1986', *Parl.St.* Br.Parl. 2001-02, nr. A-248/1, 8-11; adv.RvS 31.400/4 van 18 april 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'houdende instemming met het Protocol, gedaan te Brussel op 22 september 1998, tot aanvulling van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten met gemeenschappelijke memorie van toelichting, ondertekend te Brussel op 12 september 1986', *Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2001-02, nr. B-77/1, 8-11; adv.RvS 35.567/4 van 9 juli 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 25 maart 2004 'portant assentiment au Protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales avec exposé des motifs commun, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986' (*Parl.St.* W.Parl. 2003-04, nr. 659/1, 13-15); adv.RvS 35.568/4 van 9 juli 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 25 maart 2004 'portant assentiment, en ce qui concerne les matières transférées par la Communauté française, au Protocole, fait à Bruxelles le 22 septembre 1998, complétant la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales avec exposé des motifs commun, signée à Bruxelles le 12 septembre 1986' (*Parl.St.* W.Parl. 2003-04, nr. 660/1, 5-7).

instemming moeten worden voorgelegd aan de Verenigde Vergadering van de GGC en de Vergadering van de COCOF.⁴⁻⁵

(...)"

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

In het opschrift en in artikel 2 schrijve men “gedaan” in plaats van “ondertekend”, zoals in de authentieke tekst van het verdrag.⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁵ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Overigens zou ook de COCOF, zoals reeds het geval is voor de GGC (zie het reeds vermelde samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994), op een of andere manier partij moeten worden bij het samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis, § 4ter, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dit verband kan ook worden verwezen naar de verklaring in die zin van de Minister van Buitenlandse Zaken op 18 december 1996 in de Commissie voor de buitenlandse aangelegenheden van de Senaat: “Il conviendra ensuite de conclure avec la Commission communautaire française un accord de coopération du même type que celui qui a été signé avec la Commission communautaire commune. Cet accord devra par la suite faire l’objet d’une procédure d’assentiment par le fédéral, les communautés et les régions” (*Hand. Senaat* 1996-97, 18 december 1996, 597).

⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 73.1.

Zie in dezelfde zin advies 58.995/4, op 14 maart 2016 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 30 mei 2016 ‘houdende instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en 'Bioversity International', gedaan te Brussel op 3 december 2012, tot wijziging van het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het 'International Plant Genetic Resources Institute', gedaan te Brussel op 15 oktober 2003’, *Parl.St. Fr. Parl.* 2015-16, nr. 116/1, 7-8 en advies 58.920/4, op 29 februari 2016 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 9 juni 2016 ‘portant assentiment à l’Accord modificatif et complémentaire à l’Accord signé à Bruxelles le 12 mai 1967 entre le Royaume de Belgique et le Quartier général suprême des Forces alliées en Europe concernant les conditions particulières d’installation et de fonctionnement de ce quartier général sur le territoire du Royaume de Belgique, fait à Bruxelles le 10 septembre 2013’, *Parl.St. W.Parl.* 2015-16, nr. 478, 27-29.