



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.404/4
du 4 décembre 2017

advies 62.404/4
van 4 december 2017

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à la convention
entre le Royaume de Belgique,
le Grand-Duché de
Luxembourg et le Royaume des
Pays-Bas concernant
l'Assemblée Interparlementaire
Benelux, faite à Bruxelles,
20 janvier 2015'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
verdrag tussen het Koninkrijk
België, het Groothertogdom
Luxemburg en het Koninkrijk
der Nederlanden over de
Benelux interparlementaire
assemblee, gedaan te Brussel
op 20 januari 2015'

Le 31 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas concernant l'Assemblée Interparlementaire Benelux, faite à Bruxelles, 20 janvier 2015'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 décembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 décembre 2017.

*

Op 31 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden over de Benelux interparlementaire assemblee, gedaan te Brussel op 20 januari 2015'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 4 december 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner l'assentiment de l'autorité fédérale à la Convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas 'concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux', signée à Bruxelles le 20 janvier 2015 (article 2).

Le traité à soumettre à l'assentiment de la Chambre des représentants (ci-après : le traité) règle l'institution, la composition, les compétences et le fonctionnement de l'Assemblée interparlementaire Benelux, qui devient le nouvel organe parlementaire consultatif du Benelux. Le traité se substitue à la Convention du 5 novembre 1955 'instituant un Conseil interparlementaire consultatif de Benelux'.

COMPÉTENCE

Le traité a été examiné par le groupe de travail Traités mixtes, qui a estimé à juste titre qu'il s'agit d'un traité mixte, auquel tant l'autorité fédérale que les communautés et les régions doivent donner leur assentiment. En effet, les matières que peut traiter l'Assemblée interparlementaire Benelux (article 3 du traité) concernent tant les compétences de l'autorité fédérale que celles des communautés et des régions. Au demeurant, l'article 2 du traité prévoit désormais de manière expresse que des membres belges choisis et désignés par les parlements des communautés et des régions font aussi partie de cette assemblée.

EXAMEN DU TRAITÉ

Article 2

L'article 2, paragraphe 2, a), du traité prévoit, pour la représentation de la Belgique auprès de l'Assemblée interparlementaire Benelux, vingt-et-un membres « choisis et désignés par le Parlement fédéral et les parlements de communauté et de région du Royaume de Belgique ». Le traité reste cependant muet sur la répartition de ces vingt-et-un membres entre ces parlements.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

L'article 92bis, § 4bis, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose, en ce qui concerne la représentation belge auprès de l'Assemblée interparlementaire Benelux, que l'autorité fédérale et les communautés et régions devront conclure un accord de coopération. Les membres précités étant choisis et désignés par les différents parlements, de sorte qu'il s'agit de l'exercice des prérogatives des parlements concernés, l'accord de coopération doit adopter la forme d'un accord de coopération interparlementaire.

Dans son avis n° 48.754/AG/2-48.755/AG/2 ¹, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a formulé les observations suivantes concernant la conclusion d'accords de coopération interparlementaires :

« 7.2. Réexaminant cette question, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État considère, même s'il est souhaitable, dans un souci de sécurité juridique et pour prévenir toute controverse, que le législateur spécial complète l'article 92bis de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 en donnant expressément aux assemblées parlementaires le pouvoir de conclure entre elles des accords de coopération et en définisse le régime juridique ², que la notion d''autorité compétente' habilitée selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, première phrase, de cette disposition à négocier et à conclure les accords de coopération est suffisamment générale pour y inclure les Parlements concernés ³. Tel est tout spécialement le cas lorsque la matière relève directement, comme en l'espèce, des prérogatives du pouvoir législatif.

7.3. Il appartient à chaque Parlement d'organiser, chacun pour ce qui le concerne, les modalités de conclusion de pareil accord ».

¹ Avis n° 48.754/AG/2-48.755/AG/2 donné le 15 décembre 2010 sur des avant-projets devenus respectivement le décret de la Communauté française du 17 mars 2011 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2010-2011, n° 163/1, pp. 26-27, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/48754.pdf> et aux décrets de la Région wallonne du 31 mars 2011 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne' et 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 347/1, pp. 19-20.

² *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voir la proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative institutions bruxelloises', *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 52-1263/1, spécialement son article 2, 1^o, ses développements et le commentaire de l'article 2, 1^o ; cette disposition proposée tend à compléter l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 par un alinéa 3 nouveau aux termes duquel « Les accords visés à l'alinéa 1^{er} qui portent sur des matières relevant de la compétence des Chambres législatives fédérales et des Parlements de Communauté et de Région, sont conclus par les assemblées concernées. Les accords sont négociés, au nom des assemblées concernées, par leurs présidents respectifs ». L'avis n° 44.784/AG donné le 1^{er} juillet 2008 sur cette proposition de loi par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n'a soulevé aucune objection à cette possibilité de conclusion d'accords de coopération entre assemblées pour ce qui concerne leurs prérogatives propres (*ibid.*, n° 52-1263/2).

³ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : En ce sens, outre la doctrine citée dans l'avis n° 44.028/AG précité : J. POIRIER, « Le droit public belge survivra-t-il à sa contractualisation ? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *Rev. Dr. ULB*, 33-2006, p. 269.

Il appartient à la Chambre des représentants de veiller à la conclusion de cet accord de coopération ⁴.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi n'appelle aucune observation.

*

⁴ Voir l'avis n° 57.083/VR donné le 24 mars 2015 sur un avant-projet devenu le décret 17 juillet 2015 'houdende instemming met het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblée, ondertekend te Brussel op 20 januari 2015', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 361/1, pp. 19-24. Voir dans le même sens, l'avis n° 59.517/4 donné le 8 juin 2016 sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant assentiment à : la Convention concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux, faite à Bruxelles le 20 janvier 2015' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-396/1, pp. 6-8) ; l'avis 59.406/4 donné le 8 juin 2016 sur l'avant-projet devenu le décret du 19 septembre 2016 'portant assentiment à la Convention concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux, faite à Bruxelles le 20 janvier 2015' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2015-2016, 133/1, pp. 7-9).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het verlenen van instemming, vanwege de federale overheid, met het Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden ‘over de Benelux Interparlementaire Assemblee’, gedaan te Brussel op 20 januari 2015 (artikel 2).

Het verdrag dat ter instemming aan de Kamer van volksvertegenwoordigers moet worden voorgelegd (hierna: het verdrag) regelt de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheden en de werkwijze van de Benelux Interparlementaire Assemblee, die het nieuwe parlementaire adviesorgaan van de Benelux wordt. Het verdrag komt in de plaats van de Overeenkomst van 5 november 1955 ‘nopens de instelling van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad’.

COMPETENTIE

Het verdrag is onderzocht door de werkgroep gemengde verdragen, die terecht heeft geoordeeld dat het om een gemengd verdrag gaat, waarmee zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten moeten instemmen. De aangelegenheden waarover de Benelux Interparlementaire Assemblee zich kan buigen (artikel 3 van het verdrag), hebben immers zowel betrekking op de bevoegdheden van de federale overheid als op de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Overigens voorziet artikel 2 van het verdrag voortaan uitdrukkelijk ook in Belgische leden die worden gekozen uit en worden aangewezen door de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

Artikel 2

Artikel 2, lid 2, a), van het verdrag voorziet voor de vertegenwoordiging van België in de Benelux Interparlementaire Assemblee in eenentwintig leden “gekozen uit en aangewezen door het federale Parlement en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen van het

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Koninkrijk België”. Het verdrag bepaalt evenwel niets over de verdeling van die eenentwintig leden over die parlementen.

Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zal met betrekking tot de Belgische vertegenwoordiging in de Benelux Interparlementaire Assemblee een samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten tussen de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten. Aangezien de genoemde leden worden gekozen uit en worden aangewezen door de onderscheiden parlementen, zodat het gaat om de uitoefening van de prerogatieven van de betrokken parlementen, dient het samenwerkingsakkoord de vorm aan te nemen van een interparlementair samenwerkingsakkoord.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in advies 48.754/AG/2-48.755/AG/2¹ het volgende opgemerkt omtrent het sluiten van interparlementaire samenwerkingsakkoorden:

“7.2. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft deze kwestie opnieuw onderzocht en is van oordeel dat, zelfs indien het wenselijk is, ter wille van de rechtszekerheid en om alle controversen uit de weg te gaan, dat de bijzondere wetgever artikel 92*bis* van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aanvult teneinde aan de parlementaire vergaderingen uitdrukkelijk de bevoegdheid toe te kennen om onderling samenwerkingsakkoorden te sluiten, en dat hij het juridische regime ervan vaststelt,² het begrip ‘bevoegde overheid’ die volgens paragraaf 1, tweede lid, eerste zin, van deze bepaling gemachtigd is om te onderhandelen en samenwerkingsakkoorden te sluiten, ruim genoeg is opdat daaronder de betrokken Parlementen kunnen worden begrepen.³ Dat geldt in het bijzonder wanneer de aangelegenheid, zoals in dit geval, rechtstreeks verband houdt met de prerogatieven van de wetgevende macht.

¹ Advies 48.754/AG/2-48.755/AG/2, gegeven op 15 december 2010 over voorontwerpen die respectievelijk hebben geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 maart 2011 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord, gesloten op 3 februari 2011, tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest houdende oprichting van een gemeenschappelijke ombudsdienst voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest’ (*Parl.St. Fr.Gem.Parl.* 2010-11, nr. 163/1, 26-27), <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/48754.pdf> en tot de decreten van het Waalse Gewest van 31 maart 2011 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 3 februari 2011 tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest houdende oprichting van een gemeenschappelijke ombudsdienst voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest’ en ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 3 februari 2011 tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest houdende oprichting van een gemeenschappelijke ombudsdienst voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 138 van de Grondwet’ (*Parl.St. W.Parl.* 2010-11, nr. 347/1, 19-20).

² Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zie het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ (*Parl.St. Kamer* 2007-08, nr. 52-1263/1), inzonderheid artikel 2, 1°, de toelichting erbij en de bespreking van artikel 2, 1°; deze voorgestelde bepaling strekt ertoe artikel 92*bis*, § 1, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan te vullen met een nieuw derde lid luidens hetwelk “Akkoorden als bedoeld bij het eerste lid die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de federale Wetgevende Kamers en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen bevoegd zijn, worden gesloten door de betrokken assemblees. Over de akkoorden wordt namens de betrokken assemblees onderhandeld door hun respectieve voorzitters.” In advies 44.784/AV, dat op 1 juli 2008 door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State gegeven is over dit wetsvoorstel, is geen enkel bezwaar geopperd tegen deze mogelijkheid van het sluiten van samenwerkingsakkoorden tussen parlementen wat hun eigen prerogatieven betreft (*ibid.*, nr. 52-1263/2).

³ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Zie in dat verband, naast de rechtsleer die geciteerd wordt in het genoemde advies 44.028/AV, ook: J. Poirier, “Le droit public belge survivra-t-il à sa contractualisation ? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev. Dr. ULB*, 33-2006, p. 269.

7.3. Elk parlement zou van zijn kant de nadere regels voor het sluiten van zulk een akkoord moeten uitwerken.”

De Kamer van volksvertegenwoordigers dient ervoor te zorgen dat dit samenwerkingsakkoord gesloten wordt.⁴

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het voorontwerp van wet geeft geen aanleiding tot enige opmerking.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁴ Zie advies 57.083/VR, gegeven op 24 maart 2015 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 17 juli 2015 'houdende instemming met het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblée, ondertekend te Brussel op 20 januari 2015', *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 361/1, 19-24. Zie in dezelfde zin advies 59.517/4, op 8 juni 2016 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 8 december 2016 'houdende instemming met : het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblée', gedaan te Brussel op 20 januari 2015 (*Parl.St.* Br.Parl. 2015-16, nr. A-396/1, 6-8); advies 59.406/4, uitgebracht op 8 juni 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 19 september 2016 'houdende instemming met het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblée', gedaan te Brussel op 20 januari 2015 (*Parl.St.* D.Parl. 2015-16, 133/1, 7-9).