CONSEIL D'ÉTAT
section de législation
avis 62.555/VR
du 4 janvier 2018

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du … entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune visant à assurer la mise en œuvre de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants et du Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le Règlement (CE) n° 1347/2000'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving
advies 62.555/VR
van 4 januari 2018

over

een voorontwerp van wet 'tot instemming met het samenwerkingsakkoord van … tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de implementatie van het Verdrag van 's-Gravenhage van 19 oktober 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen en van Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000'

‡LW-BIBSPFIBF-GCFFFUQ‡

Le 27 novembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [*], sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du … entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune visant à assurer la mise en œuvre de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants et du Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le Règlement (CE) n° 1347/2000'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 4 janvier 2018. Les chambres réunies étaient composées de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc DETROUX, Wanda VOGEL et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Annemie GOOSSENS , greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Frédéric VANNESTE, auditeur.

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 4 janvier 2018.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 85*bis*.

‡LW-BIBSPFIBF-GCFFFUQ‡

Op 27 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot instemming met het samenwerkingsakkoord van … tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de implementatie van het Verdrag van 's-Gravenhage van 19 oktober 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen en van Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 4 januari 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc DETROUX, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Frédéric VANNESTE, auditeur.

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 4 januari 2018.

*

[*] 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 85*bis*.

‡LW-BIBSPFIBF-GCFFFUQ‡

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

LA PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet tend à porter assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune 'visant à assurer la mise en œuvre de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants et du règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000'.

Cet accord de coopération est applicable aux demandes des autorités étrangères, de l'autorité fédérale, des communautés ou de la Commission communautaire commune concernant les mesures de protection des enfants telles qu'elles sont réglées par la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 précitée et par le règlement n° 2201/2003 précité.

Il s'agit notamment de modalités :

– relatives au transfert de compétences (articles 8 et 9 de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 précitée et article 15 du règlement n° 2201/2003 précité) ;

– de mise en œuvre des placements d'enfants dans des pays étrangers (article 33 de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 précitée et article 56 du règlement n° 2201/2003 précité) ;

– de coopération entre les autorités étatiques compétentes (articles 34 à 36 de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 précitée).

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

‡LW-BIBSPFIBF-GCFFUQ‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

1. À l'article 1er, 4°, de l'accord de coopération, il y a lieu de se référer également, pour la définition de la notion de « point de contact », à « l'un des services du Collège réuni de la Commission communautaire commune », tel que le prévoit l'article 3, § 2, alinéa 4, de l'accord.

2. Dès lors que l'intitulé de la subdivision d'un acte est dépourvu de portée normative, ce qui s'applique à l'intitulé de la section Ière du chapitre II de l'accord de coopération, et qu'il convient donc de percevoir la portée et le champ d'application de l'article 3 de l'accord à sa seule lecture, il y a lieu de faire débuter le paragraphe 1er de cette disposition par les mots « Lorsque la demande concerne la Commission communautaire commune, ».

Par ailleurs, au même paragraphe 1er de l'article 3, on n'aperçoit pas la portée des mots « Sous réserve du § 2, alinéa 3, ». Cette « réserve » faite à l'alinéa 3 du paragraphe 2 fait surgir de manière peu heureuse la question de savoir pourquoi elle ne concerne pas les autres alinéas de ce même paragraphe 2. Plus fondamentalement, l'utilité de cette « réserve » au début du paragraphe 1er n'apparaît pas dès lors qu'à la fin du même paragraphe il est renvoyé à l'ensemble des règles énoncées au paragraphe 2 et que ce dernier renvoi paraît suffire à l'efficacité du dispositif.

*

‡LW-BIBSPFIBF-GCFFFUQ‡

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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het voorontwerp strekt ertoe in te stemmen met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'betreffende de implementatie van het Verdrag van 's-Gravenhage van 19 oktober 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen en van Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000'.

Dit samenwerkingsakkoord is van toepassing op de verzoeken van de buitenlandse autoriteiten, de federale staat, de gemeenschappen of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met betrekking tot maatregelen ter bescherming van kinderen zoals geregeld in het voornoemde Verdrag van 's-Gravenhage van 19 oktober 1996 en in de voornoemde verordening nr. 2201/2003.

Het betreft onder meer nadere regels inzake:

– de bevoegdheidsoverdracht (artikelen 8 en 9 van voornoemd Verdrag van 's-Gravenhage van 19 oktober 1996 en artikel 15 van voornoemde verordening nr. 2201/2003);

– de tenuitvoerlegging van de plaatsing van kinderen in het buitenland (artikel 33 van voornoemd Verdrag van 's-Gravenhage van 19 oktober 1996 en artikel 56 van voornoemde verordening nr. 2201/2003);

– de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de Staten (artikelen 34 tot 36 van voornoemd Verdrag van 's-Gravenhage van 19 oktober 1996).

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

‡LW-BIBSPFIBF-GCFFFUQ‡

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP EN VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

1. In artikel 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord dient voor de definitie van het begrip "contactpunt" ook te worden verwezen naar een "van de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie" zoals bepaald in artikel 3, § 2, vierde lid, van het akkoord.

2. Aangezien het opschrift van de onderverdeling van een handeling geen normatieve strekking heeft - wat geldt voor het opschrift van afdeling I van hoofdstuk II van het samenwerkingsakkoord - en bijgevolg zowel de draagwijdte als het toepassingsgebied van artikel 3 van het akkoord onmiddellijk moeten blijken bij het lezen van dat artikel zelf, moet paragraaf 1 van die bepaling aanvangen met de woorden "Wanneer het verzoek de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft,".

Voorts is het in dezelfde paragraaf 1, van artikel 3, niet duidelijk wat de strekking is van de woorden "Onder voorbehoud van § 2, derde lid,". Door dat "voorbehoud" te maken voor het derde lid van paragraaf 2, rijst meteen de vraag waarom niet ook voorbehoud wordt gemaakt voor de andere leden van diezelfde paragraaf 2. Belangrijker nog is dat het niet duidelijk is wat het nut van dat "voorbehoud" aan het begin van paragraaf 1 is. Iets verder in dezelfde paragraaf wordt immers verwezen naar alle regels die vervat zijn in paragraaf 2 en die laatste verwijzing lijkt te volstaan om de doelmatigheid van het dispositief te verzekeren.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Pierre VANDERNOOT

‡LW-BIBSPFIBF-GCFFUQ‡