



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.365/VR
du 8 juin 2021

advies 69.365/VR
van 8 juni 2021

sur

over

un avant-projet de loi
'portant assentiment à l'Accord
modifiant l'accord concernant
le transfert et la mutualisation
des contributions au Fonds de
résolution unique, signé à
Bruxelles le 27 janvier et le
8 février 2021'

een voorontwerp van wet
'houdende goedkeuring van de
Overeenkomst tot wijziging
van de overeenkomst
betreffende de overdracht en
mutualisatie van de bijdragen
aan het Gemeenschappelijk
Afwikkelingsfonds,
ondertekend te Brussel op
27 januari en 8 februari 2021'

Le 7 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude 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 modifiant l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique, signé à Bruxelles le 27 janvier et le 8 février 2021'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 8 juin 2021. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Chantal BAMPs, Wouter PAS, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section, Tim CORTHAUT, auditeur et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint, et présenté par Tim CORTHAUT, auditeur, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

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 8 juin 2021.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

Op 7 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende goedkeuring van de Overeenkomst tot wijziging van de overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds, ondertekend te Brussel op 27 januari en 8 februari 2021'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 8 juni 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, Wouter PAS, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is opgesteld door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Tim CORTHAUT, auditeur, en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur, en uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-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 8 juni 2021.

*

* 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.

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 l'observation suivante.

Le projet à l'examen tend à porter assentiment à un Accord 'modifiant l'Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique', signé à Bruxelles le 27 janvier 2021 et le 8 février 2021.

Dans le cadre de l'assentiment de l'Accord 'concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique', signé à Bruxelles le 21 mai 2014, l'avis du groupe de travail traités mixtes avait été sollicité. Lors de sa réunion du 20 janvier 2014, celui-ci avait, à juste titre¹, conclu au caractère exclusivement fédéral de l'Accord.

Interrogée quant à savoir si l'Accord modificatif auquel le projet à l'examen entend porter assentiment a été soumis au groupe de travail traités mixtes institué par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes'², la déléguée du Ministre a répondu que l'avis de celui-ci n'avait pas été sollicité pour les motifs suivants :

« In bijlage stuur ik u graag de betreffende nota aan de Ministerraad, waarin wordt aangegeven dat de werkgroep gemengde verdragen bij de 'Overeenkomst tot wijziging van de overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds' zonder voorwerp is. Dit gezien het louter een wijziging aan een overeenkomst betreft ».

On ne peut se rallier à cette justification avancée pour ne pas saisir le groupe de travail traités mixtes. Le seul fait qu'il s'agisse d'un Accord modificatif ne permet en effet pas de se dispenser de l'accomplissement des formalités préalables requises par l'Accord de coopération du 8 mars 1994 précité.

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

¹ La section de législation a partagé cette conclusion dans son avis n° 58.089/2/V donné le 14 septembre 2015 sur l'avant-projet devenu la loi du 27 novembre 2015 'portant assentiment à l'Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique, signé à Bruxelles le 21 mai 2014' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1356/001, p. 16, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1356/54K1356001.pdf>) dès lors qu'il ne comporte pas d'observation à cet égard.

² Selon les articles 3 et 4 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 et le point 4 de ses développements - développements qui, selon l'article 20 de ce même accord, en font partie intégrante -, la Conférence interministérielle « Politique étrangère », sur la proposition du groupe de travail traités mixtes, arrête le caractère mixte éventuel d'un traité. Cela doit se faire dès que possible, notamment avant les négociations et la signature, et *a fortiori* au moins préalablement à l'approbation du traité par le ou les parlements concernés.

Ainsi que l'a fait remarquer la section de législation,

« on ne pourrait admettre que l'autorité fédérale soit dispensée de l'obligation de soumettre la convention concernée au [Groupe de travail Traités mixtes] et à la [Conférence interministérielle de Politique étrangère] que dans le cas où il n'y aurait manifestement aucun doute relativement au caractère non mixte de la convention devant être conclue par l'autorité fédérale »³.

À cet égard, le dossier n° 69.366/VR soumis parallèlement pour avis concernant une modification du Traité MES⁴ indique que l'estimation du caractère exclusif d'une convention peut en outre évoluer et que le simple fait qu'un traité de base a été qualifié d'exclusivement fédéral n'emporte pas la garantie que tel sera aussi le cas pour les modifications ultérieures⁵.

Toutefois, en l'espèce, au vu de son objet, la section de législation considère effectivement qu'aucun doute sérieux n'existe quant au fait que l'Accord modificatif auquel le projet à l'examen entend porter assentiment revêt un caractère exclusivement fédéral⁶ (dès lors que les modifications envisagées à l'Accord relèvent de la compétence de l'autorité fédérale en matière de stabilité financière⁷). Pour cette raison, la procédure qui a été factuellement suivie n'appelle pas de remarque en l'espèce.

*

³ Voir. not. en ce sens l'avis n° 57.106/VR/3 donné le 30 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, faite à Varsovie le 16 mai 2005', en particulier l'observation 4.3 (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2435/001, pp. 26-36, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2435/54K2435001.pdf>) ; l'avis n° 58.677/VR donné le 16 février 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 26 janvier 2018 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile fait à Bruxelles le 5 février 2015' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 2759/001, pp. 16-27, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2759/54K2759001.pdf>).

⁴ Avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord modifiant le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles le 27 janvier et le 8 février 2021', qui fait l'objet, ce jour, de l'avis n° 69.366/VR.

⁵ Voir dans ce sens également l'avis n° 63.586/VR/3 du 12 juillet 2018 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, fait à Riga le 22 octobre 2015'.

⁶ À noter que, comme le précise la note au Conseil des Ministres et ainsi que l'a confirmé l'Inspecteur des Finances dans son avis, « [l]es modifications proposées à l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique n'impliquent aucun impact budgétaire supplémentaire pour la Belgique ».

⁷ Plus précisément la compétence fédérale en matière de politique monétaire aussi bien interne qu'externe (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') et en matière de politique financière (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980).

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

Het voorliggende ontwerp strekt ertoe instemming te verlenen aan een Overeenkomst ‘tot wijziging van de Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds’, ondertekend te Brussel op 27 januari 2021 en 8 februari 2021.

In het kader van de instemming met de Overeenkomst ‘betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds’, ondertekend te Brussel op 21 mei 2014, was de werkgroep gemengde verdragen om advies verzocht. Tijdens zijn vergadering van 20 januari 2014 heeft die werkgroep terecht¹ geconcludeerd dat de Overeenkomst een exclusief federaal karakter heeft.

Op de vraag of de wijzigingsovereenkomst waaraan het voorliggende ontwerp instemming beoogt te verlenen, is voorgelegd aan de werkgroep gemengde verdragen ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’,² heeft de gemachtigde van de Minister geantwoord dat die werkgroep om de volgende redenen niet om advies was verzocht:

“In bijlage stuur ik u graag de betreffende nota aan de Ministerraad, waarin wordt aangegeven dat de werkgroep gemengde verdragen bij de ‘Overeenkomst tot wijziging van de overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds’ zonder voorwerp is. Dit gezien het louter een wijziging aan een overeenkomst betreft.”

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

¹ De afdeling Wetgeving heeft zich bij die conclusie aangesloten in advies 58.089/2/V, op 14 september 2015 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 november 2015 ‘houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds, ondertekend te Brussel op 21 mei 2014’ (*Parl. St.* Kamer 2014-15, nr. 1356/001, 16, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1356/54K1356001.pdf>), aangezien ze in dat advies geen opmerkingen in dat verband heeft gemaakt.

² Luidens de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 en punt 4 van de toelichting ervan – die volgens artikel 20 van datzelfde akkoord integraal deel uitmaakt van het samenwerkingsakkoord – stelt de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid, op voorstel van de werkgroep gemengde verdragen, het eventuele gemengde karakter van een verdrag vast. Dat moet zo snel mogelijk gebeuren, namelijk vóór de onderhandelingen en de ondertekening en *a fortiori* minstens vóór de goedkeuring van het verdrag door het betrokken parlement of door de betrokken parlementen.

Er kan niet worden ingestemd met de verantwoording die hier wordt aangevoerd om de werkgroep gemengde verdragen niet om advies te verzoeken. Louter het feit dat het om een wijzigingsovereenkomst gaat, ontslaat immers niet van de verplichting te voldoen aan de voorafgaande vormvereisten die het voornoemde samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 oplegt.

Zoals de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt,

“zou enkel kunnen worden aangenomen dat de federale overheid vrijgesteld is van de plicht tot het voorleggen van het betrokken verdrag aan de [werkgroep gemengde verdragen] en de [Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid] wanneer er klaarblijkelijk geen twijfel kan bestaan over het niet-gemengde karakter van het door de federale overheid te sluiten verdrag.”³

In dat verband toont het parallel voor advies voorgelegde dossier 69.366/VR over een wijziging van het ESM-Verdrag⁴ aan dat de inschatting over het exclusieve karakter van een overeenkomst bovendien kan evolueren en dat het loutere feit dat een basisverdrag als exclusief federaal werd aangemerkt geen garantie inhoudt dat dit ook geldt voor latere wijzigingen.⁵

³ Zie in die zin met name advies 57.106/VR/3, op 30 maart 2015 gegeven over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, gedaan te Warschau op 16 mei 2005’, in het bijzonder opmerking 4.3 (*Parl. St. Kamer* 2016-17, nr. 2435/001, 26-36, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2435/54K2435001.pdf>); advies 58.677/VR, op 16 februari 2016 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 januari 2018 ‘houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg betreffende de wederzijdse bijstand inzake civiele veiligheid, gedaan te Brussel op 5 februari 2015’ (*Parl. St. Kamer* 2017-18, nr. 2759/001, 16-27, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2759/54K2759001.pdf>).

⁴ Voorontwerp van wet ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme, ondertekend te Brussel op 27 januari en 8 februari 2021’, waarover vandaag advies 69.366/VR is uitgebracht.

⁵ Zie in die zin ook adv.RvS 63.586/VR/3 van 12 juli 2018 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, gedaan te Riga op 22 oktober 2015’.

Gelet op de strekking van de wijzigingsovereenkomst waaraan het voorliggende ontwerp instemming beoogt te verlenen, bestaat er volgens de afdeling Wetgeving *in casu* echter geen gerede twijfel over het exclusief federale karakter van die overeenkomst⁶ (aangezien de voorgenomen wijzigingen van de overeenkomst tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake financiële stabiliteit behoren).⁷ Om die reden geeft de procedure die feitelijk is gevolgd, *in casu* geen aanleiding tot opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Marnix VAN DAMME

⁶ Zoals in de nota aan de Ministerraad wordt gepreciseerd en zoals de inspecteur van Financiën in zijn advies heeft bevestigd, dient te worden opgemerkt dat “[d]e voorgestelde wijzigingen aan de overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds (...) geen bijkomende budgettaire inspanning [vereisen] voor België.”

⁷ Meer bepaald de federale bevoegdheid inzake het intern en het extern muntbeleid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en inzake het financieel beleid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).