ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 23 mars 1972, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation des actes internationaux suivants :

1° Convention relative à la délivrance de certains extraits d'actes de l'état civil destinés à l'étranger et Annexes, faites à Paris le 27 septembre 1956;

2° Convention concernant l'échange international d'informations en matière d'état civil et Annexes, faites à Istanbul le 4 septembre 1958;

3° Convention concernant l'échange d'informations en matière d'acquisition de nationalité et Annexe, faites à Paris le 10 septembre 1964",

a donné le 17 mai 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 23e maart 1972 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een wetsontwerp "houdende goedkeuring van volgende internationale akten :

1° Overeenkomst betreffende de afgifte van bepaalde uittreksels uit akten van de burgerlijke stand bestemd voor het buitenland en Bijlagen, opgemaakt te Parijs op 27 september 1956;

2° Overeenkomst inzake internationale uitwisseling van gegevens op het gebied van de burgerlijke stand en Bijlagen, opgemaakt te Istanbul op 4 september 1958;

3° Overeenkomst inzake het uitwisselen van gegevens met betrekking tot het verkrijgen van nationaliteit en Bijlage, opgemaakt te Parijs op 10 september 1964",

heeft de 17e mei 1972 het volgend advies gegeven :

Le projet tend à soumettre à l'assentiment des Chambres législatives trois conventions issues des délibérations de la Commission internationale de l'état civil. Il s'agit de la convention relative à la délivrance de certains extraits d'actes de l'état civil destinés à l'étranger, signés à Paris le 27 septembre 1956, de la convention concernant l'échange international d'informations en matière d'état civil, signée à Istanbul le 4 septembre 1958, et de la convention concernant l'échange d'informations en matière d'acquisition de nationalité, signée à Paris le 10 septembre 1964.

Ces conventions qui, en certaines de leurs dispositions, dérogent à la législation relative à l'emploi des langues et qui, par l'effet d'autres dispositions, sont susceptibles de lier individuellement les Belges, doivent être soumises à l'assentiment des Chambres législatives par application de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution.

S'il est exact qu'à la suite de l'entrée en vigueur de l'article 59bis, § 3, de la Constitution, il appartient actuellement à chaque conseil culturel de régler "par décret, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues pour : 1° les matières administratives ...", cette disposition n'a cependant entamé ni le pouvoir exclusif du Roi de faire les traités, ni celui des Chambres législatives d'y donner leur assentiment, dans les cas prévus à l'article 68, alinéa 2.

En effet, aujourd'hui comme hier, sur le plan du droit interne, l'assentiment aux traités a pour objet de permettre à ceux-ci de "sortir leur plein et entier effet" en Belgique, c'est-à-dire sur tout le territoire de l'Etat belge et, éventuellement, de lier individuellement "les Belges", sans distinction quant à leur appartenance à une ou à l'autre des communautés culturelles.

.../...

Si l'assentiment que les Chambres législatives donnent à un traité revêt notamment le caractère d'un acte de haute tutelle, (voy. conclusions M. le Procureur général à la Cour de Cassation W.J. GANSHOF van der MEERSCH avant Cass. 1ère chambre, 27 mai 1971 - J.T. 1971-473) une compétence de cette nature s'exerçant à l'égard de la conduite des relations internationales n'appartient pas aux conseils culturels, auxquels le pouvoir constituant s'est borné à accorder une compétence normative s'exerçant par décrets, dans une sphère géographique limitée.

Par ailleurs, l'intention qu'avaient formée les Chambres constituantes de confier aux conseils culturels un certain pouvoir d'assentiment en matière de "traités ayant pour objet la coopération culturelle internationale" ne s'est pas traduite dans la réalité juridique. On sait en effet dans quelles circonstances le projet de revision de l'article 68 de la Constitution n'a pas été réalisé par suite de la dissolution des Chambres législatives prononcée par l'arrêté royal du 24 septembre 1971.

Si, en présentant aux Chambres constituantes des textes qui tendaient à investir les conseils culturels du pouvoir de procurer leur assentiment à certains types de traités, le Gouvernement avait clairement reconnu que cette fonction ne leur appartenait pas de plein droit dans les matières culturelles, il faut logiquement admettre qu'en conseillant au Roi de prononcer la dissolution des Chambres constituantes avant que celles-ci aient pu procéder à la revision envisagée de l'article 68, le Gouvernement a estimé que cette décision impliquait le maintien intégral de l'état de droit existant en matière de traités internationaux et, plus spécialement, de la compétence exclusive des Chambres législatives en vue de procurer leur assentiment aux traités internationaux.

.../...

Les conventions que le projet tend à soumettre à l'assentiment des Chambres législatives sont du type "self executing", en ce sens que les normes qu'elles édictent sont susceptibles d'application immédiate par les administrations et services publics auxquels elles sont destinées. En conséquence, sous réserve de l'"assentiment" dont il est question à l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, l'exécution de ces conventions n'appelle l'exercice d'aucune fonction normative, soit de la part de l'Etat belge, soit de la part des conseils culturels.

En définitive, que l'on envisage la fonction d'assentiment ou la fonction normative, il apparaît que, sur l'un ou l'autre plan, les conseils culturels n'ont pas compétence pour intervenir en l'espèce.

On ajoutera que cette intervention ne se justifierait pas non plus sur base de l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution, aux termes duquel les conseils culturels ont reçu compétence pour régler par décret "la coopération culturelle internationale". En effet, les conventions que le projet tend à soumettre à l'assentiment ne relèvent pas, par leur objet, du domaine de la "coopération culturelle internationale", mais bien de celui de la coopération administrative ou judiciaire internationale.

Pour ces diverses raisons, il y a lieu de conclure que le projet ne soulève aucune objection déduite de la compétence constitutionnelle des conseils culturels.

*

* *

.../...

L'article 2 du projet habilite le Roi à apporter aux modèles annexés aux conventions internationales visées à l'article ler, toute modification ou adjonction qui aurait été acceptée par les Etats contractants. Selon l'exposé des motifs, il est possible que, "par suite de nouvelles ratifications ou adhésions, les formules en question soient, de commun accord, modifiées ou complétées par des indications en d'autres langues". Le but de l'article 2 est de permettre au Roi de ratifier de telles modifications sans devoir obtenir, au préalable et dans chaque cas, l'assentiment des Chambres législatives.

Etant donné que le principe de la dérogation aux lois relatives à l'emploi des langues, dans la matière régie par les conventions, sera approuvé par l'assentiment parlementaire donné à celles-ci, il faut considérer que les articles 23 et 68, alinéa 2, de la Constitution ne font pas obstacle à l'habilitation contenue dans l'article 2 du projet.

Het ontwerp strekt ertoe de instemming van de Wetgevende Kamers te verkrijgen voor drie overeenkomsten die het resultaat zijn van de beraadslagingen van de Internationale Commissie voor de burgerlijke stand, namelijk de overeenkomst betreffende de afgifte van bepaalde uittreksels uit akten van de burgerlijke stand bestemd voor het buitenland, ondertekend te Parijs op 27 september 1956, de overeenkomst inzake internationale uitwisseling van gegevens op het gebied van de burgerlijke stand, ondertekend te Istanbul op 4 september 1958,en de overeenkomst inzake het uitwisselen van gegevens met betrekking tot het verkrijgen van nationaliteit, ondertekend te Parijs op 10 september 1964.

Deze overeenkomsten, waarvan sommige bepalingen afwijken van de wetgeving op het gebruik van de talen, en waarvan andere bepalingen Belgen persoonlijk kunnen binden, behoeven de instemming van de Wetgevende Kamers krachtens artikel 68, tweede lid, van de Grondwet.

Heeft de inwerkingtreding van artikel 59bis, § 3, van de Grondwet tot gevolg gehad, dat iedere cultuurraad thans "bij uitsluiting van de wetgever ... bij decreet" het gebruik van de talen regelt voor : "1° de bestuurszaken", die bepaling heeft geen afbreuk gedaan aan 's Konings uitsluitende bevoegdheid om de verdragen te sluiten, of aan die van de Wetgevende Kamers om met die verdragen in te stemmen in de gevallen bedoeld in artikel 68, tweede lid.

In het interne recht blijft namelijk zoals voorheen de instemming van de Kamers erop gericht, dat de verdragen "volkomen uitwerking kunnen hebben" in België, dit is op het gehele grondgebied van de Belgische Staat, en eventueel dat zij "Belgen", onverschillig van welke cultuurgemeenschap,persoonlijk kunnen binden.

.../...

Kan de instemming van de Wetgevende Kamers ten aanzien van een verdrag onder meer worden beschouwd als een handeling van hoog toezicht (zie de conclusies van de Procureur-generaal bij het Hof van cassatie W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, vóór Cass. 1e kamer, 27 mei 1971 - J.T. 1971, 473), de uitoefening echter van een zodanige bevoegdheid ten aanzien van de internationale betrekkingen is geen zaak van de cultuurraden, waaraan de grondwetgever slechts een door middel van decreten, binnen een beperkt geografisch gebied uit te oefenen, regelende bevoegdheid heeft verleend.

Anderzijds heeft het voornemen dat de Grondwetgevende Kamers hebben gehad om aan de cultuurraden een zekere instemmingsbevoegdheid te verlenen ten aanzien van verdragen met betrekking tot de "internationale culturele samenwerking", juridisch geen doorgang gevonden. Het is bekend onder welke omstandigheden het ontwerp tot herziening van artikel 68 van de Grondwet gestrand is ten gevolge van de bij koninklijk besluit van 24 september 1971 afgekondigde ontbinding van de Wetgevende Kamers.

De Regering had aan de Grondwetgevende Kamers teksten voorgelegd waardoor de cultuurraden de bevoegdheid zouden krijgen om hun instemming te verlenen voor bepaalde types van verdragen. Daarmee had zij duidelijk te kennen gegeven dat die taak niet rechtens aan de cultuurraden toekwam in culturele aangelegenheden. Het ligt dan ook in de rede dat de Regering, toen zij de Koning raadde de Wetgevende Kamers te ontbinden nog voor ze zich over de voorgenomen herziening van artikel 68 hadden kunnen uitspreken, aan die beslissing de implicatie heeft verbonden dat de stand van het recht inzake internationale verdragen, meer bepaald de uitsluitende bevoegdheid van de Wetgevende Kamers om hun instemming te verlenen ten aanzien van internationale verdragen, geheel onveranderd blijft.

.../...

De overeenkomsten waarvoor het ontwerp de instemming van de Wetgevende Kamers vraagt, zij van het "self executing"-type, in die zin dat de regelen welke zijn uitvaardigen onmiddellijk kunnen worden toegepast door de besturen en overheidsdiensten waarvoor ze bestemd zijn. Bijaldien deze overeenkomsten de in artikel 68, tweede lid, van de Grondwet bedoelde "instemming" inderdaad verkrijgen,is voor de uitvoering ervan geen uitoefening van enige regelende functie, hetzij vanwege de Belgische Staat, hetzij vanwege de cultuurraden vereist.

Kortom, noch tot het verlenen van instemming noch tot het uitoefenen van een regelende functie blijken de cultuurraden in dezen bevoegd te zijn.

Hier moge nog aan toegevoegd worden dat een zodanig optreden evenmin te verantwoorden is op grond van artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet, volgens hetwelk de cultuurraden bevoegd zijn om bij decreet te regelen : "de internationale culturele samenwerking". De overeenkomsten waarvoor het ontwerp de instemming wil verkrijgen, behoren immers, door hun onderwerp, niet tot het domein van de "internationale culturele samenwerking", maar tot dat van de internationale administratieve of gerechtelijke samenwerking.

Om al deze redenen moet worden geconcludeerd dat tegen het ontwerp geen enkel bezwaar kan worden gemaakt dat zou steunen op de grondwettelijke bevoegdheid van de cultuurraden.

*

* *

.../...

Artikel 2 van het ontwerp machtigt de Koning om aan de modelformulieren, gevoegd bij de in artikel 1 bedoelde internationale overeenkomsten, iedere wijziging aan te brengen of iedere toevoeging te doen die door de Overeenkomstsluitende Staten werd aangenomen. Volgens de memorie van toelichting is het mogelijk dat, "ten gevolge van nieuwe bekrachtigingen of toetredingen, de bedoelde formulieren in gemeenschappelijk overleg door toevoeging van gegevens in andere talen worden gewijzigd of aangevuld". Doel van artikel 2 is de Koning in staat te stellen zodanige wijzigingen te bekrachtigen zonder dat Hij vooraf en voor elk geval de instemming van de Wetgevende Kamers dient te verkrijgen.

Daar het beginsel van de afwijking van de taalwetten in de door de overeenkomsten geregelde materie de goedkeuring van het Parlement zal krijgen als dit zijn instemming ten aanzien van die overeenkomsten verleent, moet worden aangenomen dat de artikelen 23 en 68, tweede lid, van de Grondwet de in artikel 2 van het ontwerp verleende machtiging niet in de weg staan.

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

G. ARONSTEIN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.
Le rapport a été présenté par M. W. LAHAYE, auditeur général adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. W. LAHAYE, adjunct-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. HOLOYE.