ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section législation, première chambre vacations, saisi par le istre des Affaires étrangères, 11 août 1972, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation des actes internationaux suivants :

1° accord de contribution (contribution à buts multiples) entre le Gouvernement de la Belgique et la Banque Asiatique de développement, signé à Manille le 15 mars 1972 ;

2° accord de contribution (contribution d'assistance technique) entre le Gouvernement de la Belgique et la Banque Asiatique de développement, conclu par échange de lettres datées à Manille le 15 mars 1972",

a donné le 24 août 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de lle augustus 1972 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de hiernavermelde internationale akten :

1° overeenkomst inzake bijdrage (bijdrage voor velerlei doeleinden) tussen de Regering van België en de Aziatische Ontwikkelingsbank, ondertekend te Manilla op 15 maart 1972 ;

2° overeenkomst inzake bijdrage (bijdrage voor technische bijstand) tussen de Regering van België en de Aziatische Ontwikkelingsbank, gesloten door wisseling van brieven gedagtekend te Manilla op 15 maart 1972",

heeft de 24e augustus 1972 het volgend advies gegeven :

Selon le texte du projet de loi, et son exposé des motifs (in fine), le Gouvernement demande aux Chambres législatives de vouloir bien donner leur "assentiment" aux actes internationaux signés à Manille le 15 mars 1972 et conclus entre le Gouvernement de la Belgique et la Banque asiatique de développement.

Lesdits actes internationaux consistent en un accord bilatéral en langue anglaise, intitulé "agreement" et en un échange de lettres constatant un second accord des parties.

Pour qu'un acte puisse recevoir l'assentiment des Chambres législatives prévu par l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, il faut qu'il constitue un traité.

On peut définir le traité lato sensu : le texte écrit constatant la manifestation de volontés concordantes de deux ou plusieurs personnes du Droit des gens, à l'effet de régler des questions qui leur sont communes (Répertoire pratique de droit belge, v° Traités internationaux, n° 17).

Selon l'Accord de Manille du 4 décembre 1965 "la Banque a la personnalité juridique pleine et entière et, en particulier, jouit de la pleine et entière capacité :

(i) de conclure des contrats ;
(ii) d'acquérir et d'aliéner des biens immobiliers ou mobiliers ;
(iii) d'ester en justice" (article 49).

.../...

Les activités de la Banque sont semblables à celles d'une banque privée, ses organes fonctionnent comme ceux d'une banque privée (assemblée générale dénommé conseil des gouverneurs et conseil d'administration). Toutefois, elle jouit d'immunités fiscales et de certains privilèges : insaisissabilité des avoirs, inviolabilité des archives, etc.

Elle n'exerce aucune souveraineté externe et ne dispose pas de pouvoirs supranationaux. Ainsi, lorsqu'une décision d'augmenter le capital est prise par le conseil des gouverneurs statuant à la majorité des deux tiers des gouverneurs représentant au moins les trois quarts du nombre total des voix (article 4, 3), aucun pays membre n'est obligé de souscrire une fraction quelconque de cette augmentation de capital (article 5,2).

Les accords conclus le 15 mars 1972 apparaissent dès lors comme des contrats de droit privé international et ne sont pas des actes internationaux ressortissant au droit des gens. A ce titre, ils ne peuvent être soumis à la procédure d'assentiment de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution.

Leur conclusion ne répondant pas à l'habilitation contenue dans l'article 68, alinéa ler, de la Constitution, une habilitation légale préalable était normalent requise.

Si le Gouvernement entend donner une pleine et entière valeur à la promesse de prêt sans intérêt qu'il a souscrite en faveur de la Banque et qui doit s'exécuter en quatre versements au cours des années 1972 à 1975, il lui appartient de faire confirmer cette promesse par le législateur.

.../...

Un arrêté royal pris sur base d'une disposition budgétaire votée à cette fin ne pourrait suffire car il n'aurait d'effet que pour l'exercice en cours et pour un seul versement.

Au surplus, les accords sont imparfaitement rédigés. Le "Gouvernement de la Belgique" y souscrit des engagements patrimoniaux en son nom propre et non comme représentant de l'Etat. Or, le Gouvernement n'est pas un organe reconnu par la Constitution. Même si l'on entend par Gouvernement, le Roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, il n'en reste pas moins qu'une obligation de nature patrimoniale ne peut engager et être exécutée que par l'Etat et non par un de ses organes.

Le texte suivant est proposé pour le projet de loi :

"Article unique.-

Sont confirmés au nom de l'Etat belge les actes suivants annexés à la présente loi :

1) l'accord de contribution (contribution à buts multiples) entre le Gouvernement de la Belgique et la Banque asiatique de développement, signé à Manille le 15 mars 1972 ;

2) l'accord de contribution (contribution d'assistance technique) entre le Gouvernement de la Belgique et la Banque asiatique de développement, conclu par échange de lettres, datées à Manille, le 15 mars 1972".

Pour les mêmes motifs, l'intitulé du projet devrait être rédigé comme suit :

"Projet de loi portant confirmation : 1°de l'accord ... ; 2° de l'accord ...".

Volgens de tekst van het wetsontwerp en de memorie van toelichting (in fine), vraagt de Regering aan de Wetgevende Kamers hun "toestemming" te willen verlenen voor de internationale akten ondertekend te Manilla op 15 maart 1972 en gesloten tussen de Regering van België en de Aziatische Ontwikkelingsbank.

Die internationale akten zijn een in het Engels gestelde bilaterale overeenkomst "agreement" genaamd, en gewisselde brieven tot vaststelling van een tweede overeenkomst tussen partijen.

Opdat een akte de in artikel 68, tweede lid, van de Grondwet bedoelde instemming van de Wetgevende Kamers kan verkrijgen moet zij een verdrag zijn.

In ruime zin kan het verdrag als volgt worden gedefinieerd : de schriftelijke tekst tot vaststelling van de eensluidende wilsuiting van twee of meer volkenrechtelijke personen, met het oog op het regelen van gemeenschappelijke aangelegenheden (Répertoire pratique de droit belge, v° Traités internationaux, nr. 17).

De Overeenkomst van Manilla van 4 december 1965 bepaalt :

"De Bank bezit volle rechtspersoonlijkheid en heeft in het bijzonder bevoegdheid :

(i) overeenkomsten te sluiten ;
(ii) roerende en onroerende goederen te verwerven of te vervreemden; en
(iii) rechtsgedingen te voeren" (artikel 49).

.../...

De werkzaamheden van de Bank gelijken op die van een particuliere bank ; haar organen werken als die van een particuliere bank (algemene vergadering, "raad van gouverneurs" genaamd, en raad van beheer). Zij geniet echter vrijstellingen van belasting alsook bepaalde voorrechten : immuniteiten der activa en onschendbaarheid van het archief, enz.

Zij oefent geen gezag uit naar buiten en bezit geen supranationale bevoegdheid. Wanneer bijvoorbeeld een beslissing tot verhoging van het kapitaal door de raad van gouverneurs wordt genomen met een meerderheid van twee derde van de gouverneurs die ten minste drie vierde van het totale aantal stemmen vertegenwoordigen (artikel 4,3), is geen van de Lid-Staten verplicht in te schrijven op een gedeelte van die kapitaalverhoging (artikel 5,2).

De op 15 maart 1972 gesloten overeenkomsten zijn dus blijkbaar overeenkomsten van internationaal privaatrecht en geen internationale akten die onder het volkenrecht ressorteren. Als zodanig kunnen zij niet worden onderworpen aan de instemmingsprocedure van artikel 68, tweede lid, van de Grondwet.

Aangezien het sluiten van die overeenkomsten niet beantwoordt aan de machtiging bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de Grondwet, was normaal een voorafgaande machtiging van de wetgever vereist.

Wenst de Regering volkomen uitwerking te geven aan de belofte van lening zonder interest welke zij ten voordele van de Bank heeft gedaan en welke zij moet nakomen door vier stortingen in de loop van de jaren 1972 tot 1975, dan dient zij die belofte door de wetgever te doen bekrachtigen.

.../...

Een koninklijk besluit dat zou zijn vastgesteld op grond van een met dat doel goedgekeurde begrotingspost, zou niet voldoende zijn, want het zou alleen uitwerking hebben voor het lopend dienstjaar en slechts voor één storting.

Bovendien zijn de overeenkomsten niet geredigeerd zoals het behoort. De"Regering van België"gaat daarin vermogensverbintenissen aan in haar eigen naam en niet als vertegenwoordiger van de Staat. De Regering is echter geen door de Grondwet erkend orgaan. Ook al verstaat men onder Regering, de Koning als hoofd van de uitvoerende macht, toch kan een verbintenis die het vermogen raakt, alleen de Staat binden en alleen door hem en niet door een van zijn organen uitgevoerd worden.

Voorgesteld wordt het wetsontwerp als volgt te redigeren :

"Enig artikel.-

Namens de Belgische Staat worden de volgende bij deze wet gevoegde akten bevestigd :

1) de overeenkomst inzake bijdrage (bijdrage voor velerlei doeleinden) tussen de Regering van België en de Aziatische Ontwikkelingsbank, ondertekend te Manilla op 15 maart 1972;

2) de overeenkomst inzake bijdrage (bijdrage voor technische bijstand) tussen de Regering van België en de Aziatische Ontwikkelingsbank, gesloten door wisseling van brieven, gedagtekend te Manilla op 15 maart 1972".

Om dezelfde redenen redigere men het opschrift van het ontwerp als volgt :

"Ontwerp van wet houdende bevestiging : 1° van de overeenkomst ... ; 2° van de overeenkomst ...".

La chambre était composée de

Messieurs : K.MEES, président de chambre,

P.VERMEULEN, conseillers d'Etat,
G.BAETEMAN, staatsraden,

R.PIRSON, assesseurs de la section de législation,
S.FREDERICQ, bijzitters van de afdeling wetgeving,

E.VAN VYVE, greffier de section.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,

afdelingsgriffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.K.MEES.

Le rapport a été présenté par M.G.PIQUET, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.K.MEES.

Het verslag werd uitgebracht door de H.G.PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

E.VAN VYVE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

K.MEES.