KV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 38.744/2/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 8 juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention générale de coopération au développement bilatérale entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, signée à Addis Ababa le 9 avril 2001", a donné le 28 juillet 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Compétence fédérale

L'article 6*ter*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que

> "Certaines parties de la coopération au développement seront transférées dès le 1er janvier 2004 dans la mesure où elles portent sur les compétences des communautés et régions"

mais, comme l'a observé le Conseil d'État dans son avis 35.915/VR, donné le 23 octobre 2003, il résulte de l'alinéa 2 de la disposition précitée, ainsi que des travaux préparatoires de cette disposition, que celle-ci contient seulement une déclaration de principe, de sorte que l'autorité fédérale, à défaut d'une loi spéciale concrétisant le transfert de compétence, conserve ses compétences actuelles même après le 1er janvier 2004 [1].

La conclusion du traité présentement examiné relève donc toujours de la compétence exclusive du Roi et des assemblées législatives fédérales (Constitution, article 167, § 2).

---

(1) Avis 35.915/VR, donné le 23 octobre 2003, sur l'avant-projet de décret "inzake ontwikkelingseducatie" (Vl. parl., zitting 2003-2004, n° 2044/1, pp. 33 à 41).

Assentiment anticipé aux accords spécifiques prévus
par la Convention générale

1. Aux termes de l'article 5, § 4, de la Convention générale,

"Une Convention spécifique, conclue entre les deux Parties avant le démarrage de sa phase de mise en oeuvre, constituera la base juridique de chaque prestation de coopération.

Elle précisera notamment, en fonction du mode de coopération retenu :

- les objectifs;
- les mécanismes et les délais de mise en oeuvre;
- le cas échéant, les règles d'acquisition et de transfert d'équipements;
- le cas échéant, les règles d'utilisation et de transfert de fonds;
- les droits, les responsabilités et les obligations de tous les intervenants;
- les modalités d'établissement de rapports, de suivi et de contrôle;
- les caractéristiques et termes de référence de la structure mixte de concertation locale pour cette prestation de coopération."

L'exposé des motifs joint à la demande d'avis adressée au Conseil d'État, explique que

"Pour des raisons d'efficacité, de crédibilité et de sécurité juridique, il est indiqué, comme cela fut le cas pour le «Memorandum of Understanding» avec l'Afrique du Sud, de stipuler à l'article 3 du projet de loi que les conventions spécifiques signées

- seront communiquées au Parlement après leur signature;
- sortiront leurs pleins effets à la date qui y est fixée.

Elles ne devront donc pas faire l'objet d'une approbation parlementaire séparée. Étant donné que le Parlement sera informé, il pourra faire valoir ses prérogatives.

La conclusion des conventions spécifiques est du ressort du Ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions."

L'avant-projet de loi soumis au Conseil d'État ne comprend pas d'article 3, qui aurait été inspiré, comme cela vient d'être indiqué, selon les auteurs de l'avant-projet, par le précédent que constitue plus précisément la loi du 11 avril 1999 portant assentiment au Mémorandum d'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud concernant la coopération au développement, signé à Bruxelles le 16 mars 1995, dont l'article 3 est rédigé comme suit :

> "Les arrangements particuliers conclus sur la base de l'article 6 du présent Mémorandum d'Accord définiront les modalités d'exécution des interventions dans les secteurs prévus par son article 3, et ce dans les limites budgétaires fixées par son article 7.
>
> Ces arrangements particuliers seront conclus par le ministre qui a la Coopération au Développement dans ses attributions; ils seront communiqués au Parlement aussitôt signés et ils sortiront leur plein et entier effet à la date qu'ils détermineront."

2. Il peut être admis que, dans certaines conditions, les Chambres législatives donnent leur assentiment préalable à un traité; pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 2, de la Constitution, il faut néanmoins que les Chambres législatives connaissent les limites dans lesquelles il est donné [2].

En l'espèce, l'objet des conventions spécifiques est suffisamment circonscrit dans la Convention générale.

---

(2) Voir notamment l'avis 26.355/9, donné le 2 juillet 1997, sur l'avant-projet devenu la loi du 11 avril 1999, ainsi que la jurisprudence citée (Doc. parl., Sénat, session 1998-1999,1-1168/1, pp. 13-14); l'avis 37.900/VR, donné le 25 janvier 2005, sur un avant-projet de loi portant assentiment aux amendements à l'accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, "INTELSAT", adoptés à Washington le 17 novembre 2000 (Doc. parl., Sénat, session 2004-2005, 3-1259/1, pp. 23-35); l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG, donné le 15 février 2005, sur un avant-projet de décret "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AG); un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.970/AG); un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.977/AG); un avant-projet de loi "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.978/AG) (Doc. parl., Sénat, session 2004-2005, 3-1091/1, pp. 526-546).

Toutefois, afin de permettre aux assemblées de prendre attitude quant à la teneur des conventions spécifiques, un texte analogue à celui de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1999, précitée, devrait être inséré dans le dispositif de l'avant-projet de loi [3], ce qui serait, au demeurant, conforme aux intentions exprimées dans l'exposé des motifs.

Le texte doit être complété en conséquence.

3. L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet déclaré des traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge.

L'assentiment anticipé aux conventions spécifiques, qui découlerait de la loi en projet, n'emportera pas dérogation à l'obligation, qui résulte de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, de publier au Moniteur belge ces conventions spécifiques pour qu'elles soient opposables aux particuliers [4].

Observations finales

1. Dans l'intitulé et à l'article 2, il y a lieu d'écrire "faite à ..." et non "signée à ...", conformément à la terminologie utilisée dans le traité.

---

(3) Tel était déjà le sens de l'avis 26.355/9, précité, et celui de nombreux avis subséquents (voir par exemple l'avis 37.900/VR, précité).

(4) En ce sens, voir par exemple, l'avis 37.900/VR, précité, et la jurisprudence citée.

2. Aux termes de son intitulé, le traité à approuver est une Convention générale de coopération au développement bilatérale entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République fédérale démocratique d'Ethiopie.

Quoiqu'il faille impérativement reproduire littéralement l'intitulé de la Convention dans l'intitulé et à l'article 2 de l'avant-projet, l'occasion est de nouveau mise à profit pour souligner que si ce sont, certes, les Gouvernements compétents qui concluent les traités, ils le font toutefois au nom des personnes morales dont ils constituent le pouvoir exécutif ou pour lesquelles ils interviennent. En l'occurrence, les parties contractantes sont dès lors le Royaume de Belgique et la République fédérale démocratique d'Ethiopie.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.744/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 8 juli 2005 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Algemene Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Federale Democratische Republiek Ethiopië over bilaterale ontwikkelingssamenwerking, ondertekend te Addis Ababa op 9 april 2001", heeft op 28 juli 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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.

Bevoegdheid van de federale overheid

Artikel 6*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schrijft voor :

> "Onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking worden vanaf 1 januari 2004 overgeheveld in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden.",

maar zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies 35.915/VR, dat op 23 oktober 2003 is verstrekt, volgt uit het tweede lid van de voornoemde bepaling, alsmede uit de parlementaire voorbereiding ervan dat ze slechts een beginselverklaring inhoudt zodat de federale overheid, bij gebrek aan een bijzondere wet die de bevoegdheidsoverdracht nader concretiseert, haar huidige bevoegdheid terzake ook na 1 januari 2004 behoudt [1].

Bijgevolg komt de exclusieve bevoegdheid om het thans onderzochte verdrag te sluiten nog steeds toe aan de Koning en aan de federale wetgevende vergaderingen (Grondwet, artikel 167, § 2).

---

(1) Advies 35.915/VR, op 23 oktober 2003 verstrekt over het voorontwerp van decreet "inzake ontwikkelingseducatie" (Vl. parl., zitting 2003-2004, nr. 2044/1, blz. 33 tot 41).

Voorafgaande instemming met de specifieke akkoorden bepaald
in de Algemene Overeenkomst

1. Artikel 5, § 4, van de Algemene Overeenkomst luidt als volgt :

"Een specifieke Overeenkomst die de beide Partijen vóór de start van de uitvoeringsfase zullen sluiten, zal de juridische basis van elke samenwerkingsprestatie vormen.

Die Overeenkomst zal naargelang de gekozen samenwerkingswijze inzonderheid de volgende elementen bevatten :

- de doelstellingen;
- de mechanismen en termijnen voor de uitvoering;
- indien toepasselijk de regels voor de aanwending en de overdracht van fondsen;
- eventueel de regels voor de verwerving en de overdracht van uitrustingen;
- de rechten, de verantwoordelijkheden en de verplichtingen van alle actoren;
- de modaliteiten voor het opstellen van de opvolgings- en controleverslagen;
- de kenmerken en referentietermen van de lokale gemengde overlegstructuur voor die bepaalde samenwerkingsprestatie."

In de memorie van toelichting gevoegd bij de aan de Raad van State gerichte adviesaanvraag staat te lezen :

"Om redenen van doeltreffendheid, geloofwaardigheid en juridische zekerheid is het nuttig, zoals gebeurd is bij de goedkeuring van het «Memorandum of Understanding» met Zuid-Afrika, in artikel 3 van het ontwerp van wet te stellen dat de getekende Bijzondere Overeenkomsten

- na hun ondertekening aan het Parlement zullen medegedeeld worden;
- volkomen gevolg zullen hebben op de datum die zij zullen bepalen.

Zij zullen dus geen afzonderlijk voorwerp uitmaken van een parlementaire goedkeuring. Aangezien het Parlement zal ingelicht zijn zal het zijn bevoegdheden kunnen laten gelden.

Het afsluiten van die Bijzondere Overeenkomsten is toevertrouwd aan de Minister die de Internationale Samenwerking onder zijn bevoegdheid heeft."

.../...

Het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van wet bevat geen artikel 3 dat, zoals hierboven is aangegeven, volgens de stellers van het voorontwerp zou zijn ingegeven door het precedent dat bepaaldelijk wordt gevormd door de wet van 11 april 1999 houdende instemming met het Memorandum van Overeenkomst over de ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zuid-Afrika, ondertekend te Brussel op 16 maart 1995, waarvan artikel 3 als volgt luidt :

> "De bijzondere vergelijken gesloten op basis van artikel 6 van dit Memorandum zullen de uitvoeringsmodaliteiten bepalen van de interventies voorzien door zijn artikel 3, en dit binnen de budgettaire beperkingen bepaald door zijn artikel 7.
>
> Deze bijzondere vergelijken zullen gesloten worden door de minister die de Ontwikkelingssamenwerking onder zijn bevoegdheden heeft; zij zullen medegedeeld worden aan het Parlement meteen na hun ondertekening en zij zullen volkomen gevolg hebben op de datum die zij zullen bepalen."

2. Er kan worden aanvaard dat de wetgevende kamers onder sommige voorwaarden voorafgaandelijk instemmen met een verdrag; wil een zodanige voorafgaande instemming bestaanbaar zijn met artikel 167, § 2, van de Grondwet, dan moeten de wetgevende kamers nochtans de grenzen kennen waarbinnen die instemming wordt verleend [2].

---

(2) Zie inzonderheid advies 26.355/9, op 2 juli 1997 verstrekt over het voorontwerp dat de wet van 11 april 1999 is geworden, alsmede de geciteerde jurisprudentie (Gedr. Stuk Senaat, zitting 1998-1999, 1-1168/1, blz. 13-14); advies 37.900/VR, op 25 januari 2005 verstrekt over een voorontwerp van wet houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie "INTELSAT", aangenomen te Washington op 17 november 2000 (Gedr. Stuk Senaat, zitting 2004-2005, 3-1259/1, blz. 23-35); advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, op 15 februari 2005 verstrekt over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AV); een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.970/AV); een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.977/AV); een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.978/AV) (Gedr. Stuk Senaat, zitting 2004-2005, 3-1091/1, blz. 526-546).

.../...

In het onderhavige geval is de strekking van de specifieke overeenkomsten voldoende afgebakend in de Algemene Overeenkomst.

Teneinde de vergaderingen in staat te stellen een standpunt in te nemen ter zake van de inhoud van de specifieke overeenkomsten, moet evenwel een tekst analoog met die van artikel 3, tweede lid, van de voornoemde wet van 11 april 1999 worden ingevoegd in het dispositief van het voorontwerp van wet [3], wat overigens conform het voornemen geuit in de memorie van toelichting zou zijn.

De tekst moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

3. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt willen ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie is die grondwetsbepaling naar analogie toepasselijk op internationale akten. Het Hof heeft immers beschikt dat bepaalde verdragen niet aan particulieren konden worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het Belgisch Staatsblad waren bekendgemaakt.

De voorafgaande instemming met specifieke overeenkomsten die zou voortvloeien uit de ontworpen wet levert geen afwijking op van de verplichting die volgt uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, te weten dat die specifieke overeenkomsten in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt willen ze aan particulieren kunnen worden tegengeworpen [4].

---

(3) Dit was reeds de teneur van het voornoemde advies 26.355/9 en van tal van latere adviezen (zie bijvoorbeeld het voornoemde advies 37.900/VR).

(4) Zie in die zin bijvoorbeeld het voornoemde advies 37.900/VR en de geciteerde jurisprudentie.

Slotopmerkingen

1. In het opschrift en in artikel 2 schrijve men overeenkomstig de in het verdrag gebruikte terminologie "gedaan te ..." in plaats van "ondertekend te ...".

2. Het goed te keuren verdrag is naar luid van het opschrift ervan een Algemene Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Federale Democratische Republiek Ethiopië over bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

Ofschoon in het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp het opschrift van de Overeenkomst letterlijk moet worden overgenomen, wordt nogmaals erop gewezen dat verdragen weliswaar worden gesloten door de bevoegde regeringen, maar dat zij dat doen namens de rechtspersonen waarvan zij de uitvoerende macht zijn of voor wie zij optreden. De verdragsluitende partijen zijn hier dan ook het Koninkrijk België en de Federale Democratische Republiek Ethiopië.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	P.	LIÉNARDY,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE, staatsraad.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS