Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 28 janvier 1960, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation du troisième protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Strasbourg, le 6 mars 1959", a donné le 10 février 1960 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28e januari 1960 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het derde aanvullend protocol bij het algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, ondertekend op 6 maart 1959, te Straatsburg", heeft de 10e februari 1960 het volgend advies gegeven :

Le protocole annexé au projet de loi sur lequel le Gouvernement demande l'avis du Conseil d'Etat doit être soumis aux Chambres :

1° parce qu'il déroge à plusieurs dispositions des lois belges et que certaines de ses stipulations constituent des dispositions qu'il appartient à la loi d'établir;

2° parce que le statut du Fonds, lequel est censé faire partie intégrante du protocole qui est l'objet du projet, contient des dispositions qui sont de nature à grever l'Etat.

Aux termes de l'article 1er du protocole, le statut du Fonds de réétablissement du Conseil de l'Europe fait partie intégrante de ce protocole. Dans la pensée du Gouvernement, il en découle qu'en approuvant le troisième protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, les Chambres législatives donneront indirectement, mais néanmoins valablement, leur assentiment au statut du Fonds de réétablissement. Le Conseil d'Etat est d'avis que si ce procédé d'assentiment par référence n'est pas en opposition avec le texte de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, il ne se concilie cependant pas avec l'esprit de cette disposition, en ce qu'il n'appelle pas les membres des Chambres à se prononcer expressément sur le statut du Fonds de réétablissement.

.../...

L'exposé des motifs rappelle, il est vrai, que des crédits ont été inscrits au budget du Ministère des Affaires étrangères en vue d'assurer l'exécution des obligations découlant de la participation de la Belgique au statut du Fonds de réétablissement. Cependant le vote annuel du budget du Ministère des Affaires étrangères, conformément à l'article 115 de la Constitution , et l'octroi des crédits destinés à permettre au Gouvernement de faire face aux engagements financiers assumés par la Belgique en vertu du statut du Fonds de réétablissement, ne sauraient équivaloir à l'assentiment requis aux termes de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution.

En conséquence, il convient d'inviter les Chambres législatives à donner leur assentiment exprès, par un seul et même acte, au statut du Fonds de réétablissement du Conseil de l'Europe et au troisième protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.

L'intitulé du projet et le texte de l'article unique devraient être modifiés dans ce sens.

L'article unique serait rédigé dans les termes suivants :

.../...

"Article unique.-

Le statut du Fonds de réétablissement du Conseil de l'Europe, approuvé par la résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en date du 16 avril 1959, ainsi que le troisième protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Strasbourg le 6 mars 1959, sortiront leur plein et entier effet".

Dans son avis n° L.6424 du 18 novembre 1958 (Doc. Chambre 212 , 1958-1959, n° 1), concernant le projet de loi portant approbation du deuxième protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe signé à Paris le 15 décembre 1956, le Conseil d'Etat a attiré l'attention du Gouvernement sur l'étendue des privilèges et immunités créés par cet instrument au profit des membres de la Commission européenne des droits de l'homme. La même observation peut être faite, avec d'autant plus de pertinence à propos du présent projet de loi que les organes et agents du Fonds de réétablissement du Conseil de l'Europe ne sont pas appelés à exercer des fonctions impliquant, par nature, la même indépendance que les membres de la Commission européenne des droits de l'homme.

D'autre part, le statut du Fonds de réétablissement du Conseil de l'Europe ainsi que le troisième protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, confèrent aux organes du Fonds de réétablissement des compétences particulièrement étendues. Parmi ces compétences, le Conseil d'Etat relève, notamment, celle d'amender et

.../...

d'interpréter le statut du Fonds (article IX du statut), celle d'édicter les mesures réglementaires auxquelles seront soumis les opérations, actes et contrats du Fonds (article 1er du protocole),et celle de déterminer les catégories d'agents qui bénéficieront des privilèges et immunités prévus à l'article 18 de l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (article 13 du protocole).

Devant l'étendue des pouvoirs ainsi reconnus aux organes du Fonds de réétablissement, le Conseil d'Etat estime devoir rappeler que les objections d'ordre constitutionnel qu'il a évoquées dans son avis précité "ne pourront être totalement levées que dans le cadre de la revision projetée du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 25bis relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales".

Het protocol bij het ontwerp van wet waarover de Regering 's Raads advies heeft gevraagd, moet aan de Kamers worden voorgelegd want :

1° het wijkt af van een aantal Belgische wetsbepalingen, terwijl het ook bepalingen inhoudt die alleen de wet kan vaststellen ;

2° het statuut van het fonds, dat geacht wordt onverbrekelijk deel uit te maken van het protocol tot welks goedkeuring het ontwerp strekt, bevat bepalingen die de Staat kunnen bezwaren.

Luidens artikel 1 van het protocol maakt het statuut van het Wedervestigingsfonds van de Raad van Europa onafscheidbaar deel uit van dit protocol. Naar de opvatting van de Regering volgt daaruit dat de Wetgevende Kamers, als zij hun goedkeuring hechten aan het derde additioneel protocol bij het algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, zijdelings maar niettemin op geldige wijze ook het statuut van het Wedervestigingsfonds goedkeuren. Naar het oordeel van de Raad van State is zulk een zijdelingse instemming wel met de letter, maar niet met de geest van artikel 68, tweede lid, van de Grondwet overeen te brengen, omdat de leden van de Kamers op die manier niet worden verzocht zich uitdrukkelijk over het statuut van het Wedervestigingsfonds uit te spreken.

.../...

Wel wijst de memorie van toelichting erop, dat op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kredieten werden uitgetrokken om te voorzien in de uitvoering van de verplichtingen, die aan België's toetreding tot het statuut van het Wedervestigingsfonds verbonden zijn. Maar de jaarlijkse goedkeuring van de begroting van Buitenlandse Zaken overeenkomstig artikel 115 van de Grondwet en de toewijzing van de kredieten welke de Regering in staat moeten stellen de door België krachtens genoemd statuut aangegane financiële verbintenissen na te komen, kunnen niet worden geacht gelijk te staan met instemming als vereist door artikel 68, tweede lid, van de Grondwet.

Het is dus zaak de Wetgevende Kamers te verzoeken, door één zelfde handeling uitdrukkelijk hun instemming te verlenen én aan het statuut van het Wedervestigingsfonds van de Raad van Europa, én aan het derde additioneel protocol bij het algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa.

Het opschrift en het enige artikel van het ontwerp zouden in die zin moeten worden gewijzigd.

Het enige artikel ware dan als volgt te lezen :

"Enig artikel.-

Het statuut van het Wedervestigingsfonds van de Raad van Europa, op 16 april 1959 goedgekeurd bij resolutie van het comité der Ministers van de Raad van Europa, en het derde additioneel protocol bij het algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, ondertekend te Straatsburg op 6 maart 1959, zullen volkomen uitwerking hebben".

.../...

In zijn advies nr L.6424 van 18 november 1958 (Doc.Kamer 212, 1958-1959, nr 1) over het ontwerp van wet houdende goedkeuring van het tweede aanvullend protocol bij het algemeen verdrag nopens de voorrechten van de Raad van Europa, ondertekend op 15 december 1956 te Parijs, heeft de Raad van State de Regering gewezen op de omvang van de voorrechten en immuniteiten welke deze oorkonde voor de leden van de Europese Commissie voor de rechten van de mens instelt. Hier kan dezelfde opmerking worden gemaakt, en des te klemmender daar de organen en ambtenaren van het Wedervestigingsfonds van de Raad van Europa geen functies van zodanige aard zullen moeten uitoefenen dat zij daarvoor dezelfde onafhankelijkheid nodig hebben als de leden van de Europese Commissie voor de rechten van de mens.

Anderzijds moge worden gewezen op de ruime bevoegdheden die de organen van het Wedervestigingsfonds ontlenen aan het statuut van dit fonds en aan het derde additioneel protocol bij het algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa. Daar is onder meer de bevoegdheid om het statuut van het fonds te amenderen en te interpreteren (artikel IX van het statuut), om de verordenende maatregelen uit te vaardigen die voor de verrichtingen, handelingen en contracten van het fonds zullen gelden (artikel 1 van het protocol), en om te bepalen welke

.../...

categorieën van ambtenaren in aanmerking zullen komen voor de voorrechten en immuniteiten bepaald in artikel 18 van het algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa (artikel 13 van het protocol).

De omvang van de bevoegdheden die zodoende aan de organen van het Wedervestigingsfonds worden verleend, noopt de Raad van State opnieuw te verklaren, dat de grondwettelijke bezwaren welke hij in zijn reeds genoemd advies naar voren had gebracht, "alleen geheel zullen kunnen worden opgeheven in het kader van de voorgenomen herziening van titel III van de Grondwet, en wel door de invoeging van een artikel 25bis betreffende de machtsuitoefening door supranationale of internationale instellingen".

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

P.DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J.ROLAND, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, adjunct-griffier, — greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.J.SUETENS.
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.J.SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H.W.LAHAYE, adjunct-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.