

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 22 mai 1996, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "portant approbation du protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, adopté par le Conseil de l'Europe le 28 avril 1983", a donné le 27 novembre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 mei 1996 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot goedkeuring van het zesde protocol bij het verdrag ter bescherming van de rechten van de mens aangaande de afschaffing van de doodstraf aangenomen in de Raad van Europa op 28 april 1983", heeft op 27 november 1996 het volgend advies gegeven :

Par lettre du 21 mai 1996, le président de la Chambre des représentants a soumis à l'avis motivé de la section de législation une proposition de loi déposée par M. G. BOURGEOIS "portant approbation du protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, adopté par le Conseil de l'Europe le 28 avril 1983". Il est précisé dans ce courrier que l'autorisation d'imprimer et de distribuer pareille proposition n'a pas encore été donnée. Le Conseil d'Etat est invité à "examiner tout particulièrement la question de savoir si le droit d'initiative exclusif du Roi pour ce qui concerne les lois portant approbation des conventions internationales est influencé, de quelque manière que ce soit, par la révision de la Constitution de 1993".

Il convient, à cet égard, d'observer que la révision constitutionnelle qui est intervenue le 5 mai 1993 n'a pas modifié fondamentalement l'exercice du droit d'initiative et n'a pas non plus bouleversé les règles en matière d'assentiment aux traités.

En ce qui concerne le droit d'initiative, l'article 27 ancien précisait, en effet, que "l'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif". L'article 75, alinéa 1er, nouveau de la Constitution établit, quasiment dans les mêmes termes, que "le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif fédéral". Une précision est néanmoins apportée. Elle ne concerne pas à proprement parler la définition des titulaires du droit d'initiative, mais plutôt la procédure

.../...

de dépôt des textes qui sont préparés par le Gouvernement : les projets de loi soumis aux Chambres à l'initiative du Roi sont déposés à la Chambre des représentants (article 75, alinéa 2); les projets de loi portant assentiment aux traités sont déposés au Sénat (article 75, alinéa 3). Ces dispositions n'innovent pas dans la détermination des titulaires du droit d'initiative. Elles instaurent une nouvelle répartition du travail entre les deux assemblées.

En ce qui concerne la procédure d'assentiment, l'article 68 ancien précisait, de son côté, que le Roi "fait les traités" et qu'"Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables". Il établissait également la règle selon laquelle "les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres". L'article 167 nouveau de la Constitution ne bouleverse pas fondamentalement l'ordre des responsabilités qui était ainsi instauré. "Le Roi conclut les traités" (article 167, § 1er, alinéa 1er, et § 2); "Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables" (article 167, § 1er, alinéa 2); les traités "n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres". Même s'il procède de la même inspiration que l'article 68 ancien, et s'il recourt aux mêmes techniques et procédures, l'article 167 de la Constitution instaure, cependant, sur trois points, des solutions nouvelles.

.../...

Il est, d'abord, établi que le Roi ne saurait conclure de traités que, dans les matières qui ne sont attribuées ni aux Communautés, ni aux Régions (article 167, §§ 1er, 2 et 3). A fortiori, l'assentiment procuré par les Chambres législatives ne saurait intervenir en ces matières.

Il est, ensuite, précisé que tous les traités conclus dans le domaine des compétences fédérales - et pas seulement ceux qui grèvent le budget de l'Etat ou qui lient individuellement des Belges - doivent être soumis à la procédure d'assentiment. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils recevront effet dans l'ordre juridique belge.

Enfin, il est incidemment inscrit, dans les articles 75 et 77 de la Constitution, que la procédure d'assentiment aux traités empruntera la voie de la procédure législative. C'est par une loi dite bicamérale (article 77, alinéa 1er, 6°) qu'un tel assentiment est procuré. Avec cette précision qui a déjà été relevée : le projet de loi déposé par le Gouvernement l'est sur le bureau du Sénat (article 75, alinéa 3).

Le rappel des nouvelles dispositions constitutionnelles et la comparaison qui est établie avec les dispositions antérieures suffisent à montrer que la révision qui est intervenue en 1993 n'a pas eu pour objet de modifier l'économie des règles qui prévalent en matière d'initiative et d'assentiment. La pratique constitutionnelle qui, de manière constante, a conduit à réserver au Roi le monopole

.../...

de l'initiative en ce qui concerne l'assentiment aux traités (1) peut donc être poursuivie sans inconvénient (2).

Sans doute, l'article 75, alinéa 1er, de la Constitution confère-t-il, comme l'article 27 ancien, de la Constitution un droit général d'initiative à "chacune des branches du pouvoir législatif fédéral". Il instaure à ce propos une véritable concurrence entre le Gouvernement et les deux Chambres législatives (3). Le droit d'initiative qui est ainsi consacré ne saurait, cependant, valablement s'exercer qu'en ce qui concerne les lois à contenu normatif, souvent qualifiées de lois "matérielles". Il revient alors soit au Roi de saisir la Chambre des représentants, soit aux membres des deux Chambres de saisir l'assemblée à laquelle ils appartiennent d'un texte qui est susceptible de devenir une loi.

(1) J. MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Bruxelles, Bruylant, 1980, n° 189.

(2) En ce sens, J. VERHOEVEN, "Assentiment, autorité, publicité", R.B.D.Int., 1994, p. 61.

(3) Lors des travaux préparatoires de l'article 75, alinéa 3, de la Constitution, la question de savoir si les Chambres disposent d'un droit d'initiative au cas où le Gouvernement s'abstient de déposer un projet de loi portant assentiment à un traité a été débattue. Toutefois, les débats se sont limités à un exposé des thèses en présence et n'ont pas donné de réponse à la question posée. Voir Doc. Sénat, sess. extr. 1991-1992, 100-18/2°, pp. 5 à 7; Doc. Ch., 797/3-92/93, pp. 5 et 8).

Le même droit d'initiative ne saurait s'exercer, dans les mêmes conditions, à l'occasion de l'élaboration des lois dites formelles. En l'espèce, les Chambres législatives accordent, dans la forme d'une loi, une autorisation au Gouvernement - l'autorisation de prélever des recettes ou d'effectuer des dépenses (loi de budget) ou l'autorisation de lever des troupes (loi fixant le contingent de l'armée) -. Elles sont aussi en mesure d'exercer à l'égard du Gouvernement leur fonction de contrôle - notamment le contrôle financier (loi de comptes) -.

C'est dans la perspective de l'élaboration d'une loi formelle que s'inscrit l'adoption d'une loi d'assentiment. Comme le soulignait, en 1971, le Procureur général Ganshof van der Meersch, il s'agit moins, en l'occurrence, de faire oeuvre normative que d'accomplir un acte de haute tutelle sur l'activité gouvernementale (1); il s'agit de procéder à un exercice particulier du contrôle politique (2).

De la même manière que l'on ne conçoit guère qu'un parlementaire dépose une proposition de loi relative au budget ou aux comptes, une proposition de loi fixant le contingent de l'armée, ou encore une proposition de loi contenant le feuillet des naturalisations, il n'est pas

(1) Concl. W.J. GANSHOF van der MEERSCH, avant Cass., 27 mai 1971, Le Ski, Pas., 1971, I, p. 886.

(2) F. DELPEREE, "Le Roi fait les traités", "Hommage à Paul de Visscher", Paris, Pedone, 1984, p. 65.

indiqué de l'autoriser à déposer une proposition de loi d'assentiment à un traité.

Dans les termes les plus larges, la Constitution laisse au Roi l'initiative de l'action internationale. De son propre mouvement, le Roi conclut les traités. Il en informe les Chambres législatives. Il requiert leur assentiment. Cette règle, accréditée par la pratique, a été, en ce qui concerne les Communautés et les Régions, inscrite dans l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

*

*

*

Le Conseil d'Etat considère que la révision de la Constitution qui est intervenue le 5 mai 1993 n'est pas de nature à remettre en cause l'interprétation qui a été habituellement donnée aux dispositions de la Constitution qui déterminent les attributions du pouvoir exécutif en ce qui concerne la conclusion des traités et l'assentiment qui doit leur être donné. Il est d'avis qu'une initiative parlementaire, en ce domaine, ne s'inscrit pas dans le cadre des prescriptions de l'article 167 de la Constitution.

Bij brief van 21 mei 1996 heeft de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de afdeling wetgeving ter fine van gemotiveerd advies een door de heer G. BOURGEOIS ingediend wetsvoorstel voorgelegd "tot goedkeuring van het zesde protocol bij het verdrag ter bescherming van de rechten van de mens aangaande de afschaffing van de doodstraf aangenomen in de Raad van Europa op 28 april 1983". In die brief wordt erop gewezen dat nog geen toestemming is gegeven om zulk een voorstel te drukken en rond te delen. De Raad van State wordt verzocht "om in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag of het exclusieve initiatiefrecht van de Koning voor de wetten houdende instemming met verdragen op enigerlei wijze beïnvloed is door de grondwetsherziening van 1993".

In dat opzicht dient te worden opgemerkt dat de grondwetsherziening van 5 mei 1993 de uitoefening van het recht van initiatief niet grondig heeft gewijzigd en evenmin de regels inzake de instemming met de verdragen ingrijpend heeft gewijzigd.

Wat het recht van initiatief betreft bepaalde het vroegere artikel 27 immers het volgende : "Het recht van initiatief behoort aan elk van de drie takken der wetgevende macht". Het nieuwe artikel 75, eerste lid, van de Grondwet stelt nagenoeg in dezelfde bewoordingen het volgende : "Het recht van initiatief behoort aan elke tak van de federale wetgevende macht". Desalniettemin wordt een precisering aangebracht. Zij heeft strikt genomen geen betrekking op de definitie van de houders van het recht van initiatief, maar veeleer op de procedure voor het indienen van de teksten die

.../...

door de Regering zijn voorbereid : de op initiatief van de Koning aan de Kamers voorgelegde wetsontwerpen worden ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers (artikel 75, tweede lid); de wetsontwerpen houdende instemming met verdragen worden ingediend bij de Senaat (artikel 75, derde lid). Deze bepalingen brengen geen vernieuwing voor zover het er om gaat vast te stellen wie de houders van het recht van initiatief zijn. Zij voeren een nieuwe verdeling in van het werk tussen de beide vergaderingen in.

Wat de procedure voor instemming met verdragen betreft, bepaalde het vroegere artikel 68 van zijn kant : "De Koning sluit de ... (verdragen)", "Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen". Het voerde tevens de regeling in volgens welke "de handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, (...) eerst gevolg (hebben) nadat zij de instemming van de kamers hebben verkregen". Het nieuwe artikel 167 van de Grondwet wijzigt de aldus ingevoerde rangorde van verantwoordelijkheden niet ingrijpend. "De Koning sluit de verdragen" (artikel 167, § 1, eerste lid, en § 2), "Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen" (artikel 167, § 1, tweede lid); de verdragen "hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen". Hoewel artikel 167 van de Grondwet aanhaakt bij het vroegere artikel 68, en hoewel het dezelfde technieken en procedures aanwendt, brengt het evenwel op drie punten nieuwe oplossingen aan.

In de eerste plaats wordt bepaald dat de Koning alleen verdragen kan sluiten in aangelegenheden die noch aan de Gemeenschappen, noch aan de Gewesten zijn opgedragen (artikel 167, §§ 1, 2 en 3). A fortiori kunnen de Wetgevende Kamers in die aangelegenheden hun instemming niet verlenen.

Vervolgens wordt erop gewezen dat voor alle verdragen die op het gebied van de federale bevoegdheden worden gesloten - en niet alleen die welke de rijksbegroting bezwaren of Belgen persoonlijk binden - de instemmingsprocedure moet worden gevolgd. Alleen op die voorwaarde zullen zij rechtsgevolgen hebben in de Belgische rechtsorde.

Ten slotte wordt in de artikelen 75 en 77 van de Grondwet incidenteel vermeld dat de procedure voor instemming met de verdragen dezelfde is als de wetgevingsprocedure. Zulke een instemming wordt verleend bij een zogenaamde tweekamerwet (artikel 77, eerste lid, 6°). Met de volgende precisering waarop reeds is gewezen : het door de Regering ingediende wetsontwerp wordt bij de Senaat ingediend (artikel 75, derde lid).

Het memoreren van de nieuwe grondwetsbepalingen en de vergelijking die wordt gemaakt met de vroegere bepalingen volstaan om aan te tonen dat de in 1993 tot stand gebrachte herziening niet tot doel heeft gehad de algemene strekking te wijzigen van de regels die gelden inzake initiatief en instemming. De grondwettelijke praktijk, die er onveranderlijk toe heeft geleid dat de Koning het monopolie van het

.../...

initiatief kreeg wat de instemming met de verdragen betreft (1), kan dus zonder bezwaar worden voortgezet (2).

Artikel 75, eerste lid, van de Grondwet verleent weliswaar, zoals het vroegere artikel 27, een algemeen recht van initiatief aan "elke tak van de federale wetgevende macht". In dat verband brengt het een echte concurrentie tot stand tussen de Regering en de twee wetgevende Kamers (3). Het aldus vastgelegde recht van initiatief zou evenwel alleen rechtsgeldig kunnen worden uitgeoefend wat de wetten betreft met een normatieve inhoud, vaak bestempeld als materiële wetten. Het komt dan ofwel de Koning toe bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers, ofwel de leden van beide Kamers bij de wetgevende vergadering waartoe zij behoren, een tekst in te dienen die een wet kan worden.

(1) J. MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Brussel, Bruylant, 1980, nr. 189.

(2) In die zin, J. VERHOEVEN, "Assentiment, autorité, publicité", R.B.D.Int., 1994, blz. 61.

(3) Bij de parlementaire voorbereiding van artikel 75, derde lid, van de Grondwet, is gediscussieerd over de vraag of de Kamers beschikken over een recht van initiatief in het geval dat de Regering verzuimt een wetsontwerp in te dienen houdende instemming met een verdrag. De discussie bleef evenwel beperkt tot een uiteenzetting van de stellingen in kwestie en heeft niet geleid tot een antwoord op de gestelde vraag. Zie Gedr. St. Senaat, buitengewone zitting, 1991-1992, 100-18/2°, blz. 5 tot 7; Gedr. St. Kamer, 797/3-92/93, blz. 5 en 8).

Hetzelfde recht van initiatief kan, in dezelfde omstandigheden, niet worden uitgeoefend naar aanleiding van de voorbereiding van de zogenaamde formele wetten. In dat geval verlenen de Wetgevende Kamers, in de vorm van een wet, een machtiging aan de Regering - de machtiging om ontvangsten te innen of om uitgaven te doen (begrotingswet) of de machtiging om troepen te lichten (wet tot vaststelling van de legersterkte) -. Zij kunnen ten opzichte van de Regering tevens hun controlefunctie uitoefenen - inzonderheid de financiële controle (eindrekening) -.

De goedkeuring van een instemmingswet moet worden gezien in het vooruitzicht van het uitwerken van een formele wet. Zoals Procureur-generaal Ganshof van der Meersch in 1971 erop heeft gewezen, gaat het er in voorkomend geval niet zozeer om regelgevend op te treden, dan wel een handeling van hoog toezicht op het regeringswerk te stellen (1); het gaat erom de politieke controle op een bijzondere wijze uit te oefenen (2).

Zoals het moeilijk denkbaar is dat een parlamentslid een wetsvoorstel indient met betrekking tot de begroting of de rekeningen, een wetsvoorstel tot vaststelling van de legersterkte of een wetsvoorstel met de lijst van de naturalisaties, zo is het niet raadzaam dat lid te machtigen tot het indienen van een wetsvoorstel houdende instemming met een verdrag.

(1) Concl. W.J. GANSHOF van der MEERSCH, voor Cass., 27 mei 1971, Le Ski, Pas, 1971, I, blz. 886.

(2) F. DELPEREE, "Le Roi fait les traités", "Hommage à Paul de Visscher", Paris, Pedone, 1984, blz. 65.

De Grondwet laat in de ruimste bewoordingen aan de Koning het initiatief om internationaal op te treden. De Koning sluit de verdragen uit eigen beweging. Hij stelt de Kamers daarvan in kennis. Hij verzoekt om hun instemming. Deze regel, die gesanctioneerd is door de praktijk, is wat de Gemeenschappen en de Gewesten betreft, vastgelegd in artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

*

* *

De Raad van State gaat ervan uit dat de Grondwets-herziening van 5 mei 1993 de interpretatie die gewoontegetrouw is gegeven aan de bepalingen van de Grondwet die de bevoegdheden van de uitvoerende macht vaststellen wat betreft het sluiten van verdragen en de noodzakelijke instemming ermee, niet op de helling kan zetten. Hij is van mening dat een parlementair initiatief op dat gebied niet past in het kader van de voorschriften van artikel 167 van de Grondwet.

La chambre était composée de

Monsieur J.-J. STRYCKMANS,
de Heer

Monsieur Y. KREINS,
de Heer

Madame O. DAURMONT,
Mevrouw

Messieurs F. DELPEREE,
de Heren J. van COMPERNOLLE,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit

président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. B. JADOT, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée par M. M. BAUWENS,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. B. JADOT,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd op-
gesteld door de H. M. BAUWENS,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.