

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 24 avril 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment au mémorandum d'accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud, concernant la coopération au développement, signé le 16 mars 1995", a donné le 2 juillet 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 24 april 1997 door de Minister van Buitenlandse Zaken, verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "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", heeft op 2 juli 1997 het volgende advies gegeven :

La loi en projet entend procurer assentiment au mémorandum d'accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud, concernant la coopération au développement, qui a été signé le 16 mars 1995. Dans son article 2, il est précisé que ce mémorandum "sortira son plein et entier effet". Il est ajouté, dans un article 3, que :

"Les arrangements particuliers conclus sur la base de l'article 6 du présent mémorandum sortiront leur plein et entier effet."

L'article 6 du mémorandum, auquel il est fait référence, est conçu en termes larges. Il prévoit, en effet, que :

"Les conditions, les termes et les modalités de tout programme ou projet de coopération à réaliser dans le cadre du présent mémorandum d'accord, seront stipulés dans des arrangements particuliers devant être conclus entre l'Afrique du Sud et la Belgique."

Le mémorandum est donc conçu comme un accord-cadre dont toutes les concrétisations devront faire à l'avenir l'objet d'accords particuliers. Comme le précise l'exposé des motifs, le mémorandum est "une convention générale de coopération" qui a pour but de conférer "aux futurs programmes et projets un cadre de référence politique, institutionnel et juridique". Il est encore précisé, dans le même exposé des motifs, que "le présent mémorandum constitue le cadre des futures relations" entre les deux Etats mais qu'il sera complété par des arrangements particuliers. Ceux-ci

.../...

sont décrits comme "des accords administratifs, destinés à permettre l'exécution du présent mémorandum ... et dont la conclusion est confiée à l'AGCD".

Dans cet esprit, la rédaction de l'article 3 de la loi en projet est justifiée comme suit :

"Pour des raisons d'efficacité et de sécurité juridique, il a paru utile de prévoir que les arrangements (particuliers) entreront en vigueur sans devoir faire l'objet séparément de l'assentiment du Parlement.".

En d'autres termes, le pouvoir législatif est invité, non seulement à procurer assentiment au mémorandum du 16 mars 1995, mais à donner également son assentiment anticipé aux accords qui seraient conclus par l'AGCD pour procurer exécution à l'article 6 dudit mémorandum.

Des informations en possession du Conseil d'Etat, il ressort qu'au moins un arrangement a déjà été conclu (1) et d'autres restent à conclure.

(1) Voir l'avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud concernant la coopération entre la gendarmerie belge et le service de police sud-africain, signé à Pretoria le 8 mai 1995", sur lequel la section de législation a donné l'avis L. 26.102/9 le 12 mars 1997.

Tel qu'il est rédigé, l'article 3 en projet appelle plusieurs observations, de forme et de fond :

- 1° Quant à la forme, il y a lieu de faire le départ, dans cet article, entre "les arrangements particuliers conclus" dès à présent entre les partenaires et ceux qui sont encore à conclure.

Il n'y a pas d'inconvénient à préciser, dans le même article, que les arrangements conclus sortiront immédiatement leur plein et entier effet alors que la mise en oeuvre des arrangements à conclure ne se réalisera qu'à une date indéterminée.

- 2° Quant au fond, il n'y a pas lieu de mettre en question la pratique des assentiments anticipés. Comme l'a relevé la Cour de cassation, dans son arrêt du 19 mars 1981, fondé sur les conclusions de Madame Liekendaël, alors avocat général, "en règle, l'assentiment des Chambres intervient après la conclusion du traité". Mais "il peut ... la précéder; (...) il en est notamment ainsi lorsque le pouvoir législatif donne au pouvoir exécutif l'autorisation de se conformer aux règles édictées par le traité, pour autant que les dispositions de celui-ci ne dépassent pas le cadre de la loi nationale". Si l'assentiment anticipé peut être admis, il convient, toutefois, que les Chambres connaissent et énoncent les limites dans lesquelles il est donné. A peine de vider l'assentiment de toute portée, il s'impose "que le Parlement énonce de manière plus claire

.../...

qu'il ne le fait à l'ordinaire les limites dans lesquelles il entend approuver par avance les traités donnant effet aux dispositions des lois qu'il adopte" (1) ou les traités qui procurent exécution à d'autres traités auxquels la loi donne assentiment. A cet égard, l'article 3 en projet prête à critique dans la mesure où, contrairement à l'exposé des motifs, il n'indique pas l'autorité qui sera habilitée à conclure les accords complémentaires et reste en défaut tout à la fois d'éclairer les Chambres législatives sur ce point et de préciser la délégation qu'il entend accorder. Le même article 3 prête également à critique dans la mesure où il entend laisser au pouvoir exécutif la maîtrise complète, non seulement de l'exécution, mais aussi de la conclusion et de la mise en oeuvre du mémorandum, ce dernier restant, en effet, en défaut d'établir les principes et les limites de l'intervention des autorités exécutives dans des domaines qu'il se borne à énumérer.

En conséquence, l'article 3 en projet doit être revu.

(1) J. VERHOEVEN, obs. sous Cass., 19 mars 1981, J.T., 1982, p. 565.

De ontworpen wet strekt ertoe instemming te betuigen met het memorandum van overeenkomst over de ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zuid-Afrika, dat op 16 maart 1995 is ondertekend. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het memorandum "volkomen gevolg (zal) hebben". Artikel 3 voegt daar het volgende aan toe :

"De bijzondere vergelijken gesloten op basis van artikel 6 van dit Memorandum, zullen volkomen gevolg hebben.".

Artikel 6 van het memorandum, waarnaar wordt verwezen, is in algemene bewoordingen gesteld. Het bepaalt immers het volgende :

"De voorwaarden, bewoordingen en modaliteiten van elk samenwerkingsprogramma of -project, te verwezenlijken in het kader van dit Memorandum van Overeenkomst, zullen bepaald worden in bijzondere vergelijken die zullen worden afgesloten tussen Zuid-Afrika en België.".

Het memorandum is dus opgevat als een raamakkoord, waarbij voor alle concrete toepassingen ervan in de toekomst specifieke akkoorden zullen moeten worden gesloten. Zoals de memorie van toelichting aangeeft, is het memorandum "een algemene samenwerkingsconventie", die ertoe strekt "de geplande programma's en projecten een politiek, institutioneel en juridisch referentiekader (te) verschaffen". In dezelfde memorie van toelichting wordt voorts aangegeven dat "dit memorandum het kader (schetst) van de toekomstige

.../...

betrekkingen" tussen beide Staten, maar dat het met bijzondere vergelijken zal worden aangevuld. Die bijzondere vergelijken worden beschreven als "administratieve akkoorden (ter uitvoering van) dit Memorandum (met het afsluiten waarvan) het ABOS is belast".

In die geest wordt de redactie van artikel 3 van de ontworpen wet als volgt gerechtvaardigd :

"Om reden van doeltreffendheid en juridische zekerheid, is het nuttig om in het ontwerp van wet te vermelden dat deze Bijzondere Vergelijken in werking zullen treden zonder afzonderlijk aan de parlementaire goedkeuring onderworpen te worden."

Met andere woorden, de wetgevende macht wordt verzocht om niet alleen instemming te betuigen met het memorandum van 16 maart 1995, maar tevens om haar voorafgaande instemming te betuigen met de akkoorden die door het ABOS zouden worden gesloten om artikel 6 van het voornoemde memorandum uit te voeren.

Uit de inlichtingen waarover de Raad van State beschikt, blijkt dat al ten minste een vergelijk is getroffen (1) en dat andere nog moeten worden getroffen.

(1) Zie het voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Zuid-Afrika inzake samenwerking tussen de Belgische Rijkswacht en de Zuidafrikaanse politiedienst, ondertekend te Pretoria op 8 mei 1995", waarover de Raad van State op 12 maart 1997 advies L. 26.102/9 heeft gegeven.

Zoals het ontworpen artikel 3 is gesteld, geeft het aanleiding tot de volgende opmerkingen, zowel wat de vorm als wat de inhoud betreft :

- 1° Wat de vorm betreft, dient in dit artikel een onderscheid te worden gemaakt tussen de bijzondere vergelijken die de partners reeds hebben getroffen en die welke nog zullen worden getroffen.

Er is geen bezwaar tegen als in hetzelfde artikel wordt bepaald dat de reeds gesloten vergelijken onmiddellijk volkomen gevolg zullen hebben én dat de nog te sluiten vergelijken pas op een nader te bepalen datum zullen kunnen worden uitgevoerd.

- 2° Wat de inhoud betreft, is er geen aanleiding om het werken met voorafgaande instemming op de helling te zetten. Zoals het Hof van Cassatie in zijn arrest van 19 maart 1981 heeft opgemerkt, op grond van de conclusie van mevrouw Liekendael, die toen advocaat-generaal was, "wordt de instemming van de Kamers in de regel na het sluiten van het verdrag verleend. Ze kan daar echter ook aan voorafgaan; dat is inzonderheid het geval wanneer de wetgevende macht aan de uitvoerende macht toestemming geeft om zich naar de door het verdrag opgelegde regels te gedragen, voor zover de bepalingen ervan het kader van de nationale wet niet te buiten gaan". Hoewel voorafgaande instemming kan worden aanvaard, is niettemin vereist dat de Kamers weten en vermelden binnen welke grenzen ze wordt verleend. Opdat de instemming niet volledig wordt uitgehold, behoort "het Parlement

.../...

duidelijker dan gewoonlijk aan te geven binnen welke grenzen het van tevoren wil instemmen met de verdragen die bepalingen van de door het Parlement aangenomen wetten (1) in werking laten treden of met de verdragen die uitvoering verlenen aan andere verdragen, waarmee bij wet instemming wordt betuigd. In dat opzicht is het ontworpen artikel 3 onderhevig aan kritiek voor zover daarin, anders dan in de memorie van toelichting, niet wordt aangegeven welke overheid bevoegd zal zijn om aanvullende akkoorden te sluiten, de wetgevende Kamers daarover niet nader worden ingelicht en niet wordt vermeld welke opdracht van bevoegdheid zal worden verleend. Hetzelfde artikel 3 staat tevens bloot aan kritiek voor zover daarbij aan de uitvoerende macht alle zeggenschap wordt gelaten, niet alleen over de uitvoering van het memorandum, maar ook over het aangaan en de tenuitvoerlegging ervan, aangezien in het memorandum niet wordt bepaald wat de beginselen en de grenzen zijn van het optreden van de uitvoerende overheden in de domeinen die daarin alleen worden opgesomd.

Bijgevolg behoort het ontworpen artikel 3 te worden herzien.

(1) J. VERHOEVEN, opmerking bij het arrest van het Hof van Cassatie van 19 maart 1981, J.T., 1982, blz. 565.

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

F. DELPEREE,

J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire adjoint.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. AMELYNCK, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET