

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 6 juin 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment au mémorandum d'accord relatif à la coopération au développement entre le Gouvernement du Royaume de Belgique d'une part et de la République d'Ouganda, d'autre part, signé à Bruxelles le 23 mars 1995", a donné le 2 juillet 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 6 juni 1997 door de Minister Buitenlandse Zaken, verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het memorandum van overeenkomst over de ontwikkelingssamenwerking tussen de Regering van het Koninkrijk België, enerzijds en de Regering van de Republiek Uganda, anderzijds ondertekend te Brussel op 23 maart 1995", heeft op 2 juli 1997 het volgende advies gegeven :

Il résulte des dispositions du mémorandum d'accord, auquel l'avant-projet de loi tend à porter assentiment, que l'exécution de cet accord serait de nature à influencer, au moins indirectement, les recettes de l'Etat ou à entraîner, pour lui, des dépenses nouvelles.

En vertu des articles 5 et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget sont requis.

Si l'avis de l'inspecteur des finances a été donné le 24 février 1997, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le Ministre du Budget aurait marqué son accord.

Sous réserve que cet accord soit donné, l'avant-projet appelle les observations suivantes :

1. La loi en projet entend procurer assentiment au mémorandum d'accord relatif à la coopération au développement entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, d'une part, et le Gouvernement de la République de l'Ouganda, d'autre part, signé à Bruxelles le 23 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 (lire 3) du présent mémorandum sortiront leur plein et entier effet."

.../...

L'article 3 du mémorandum, auquel il est fait référence, est conçu en termes larges. Il prévoit, en effet, que :

"Les modalités précises pour chaque projet seront fixées dans des Accords Particuliers. Ceux-ci seront signés par les deux partenaires, après terminaison du travail préparatoire nécessaire. Dans ces Accords, les termes et les conditions seront déterminés pour chaque projet (dons, en espèces ou en nature, ou prêt à faible intérêt de l'AGCD) après concertation entre les deux partenaires."

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 présent Mémorandum constitue le cadre de futures relations de coopération entre la Belgique et l'Ouganda et à cet égard il sera l'occasion de la conclusion d'arrangements particuliers. Ces arrangements particuliers constituent 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 23 mars 1995, mais à donner également son assentiment anticipé aux accords qui seraient conclus par l'AGCD pour procurer exécution à l'article 3 dudit mémorandum.

Tel qu'il est rédigé, l'article 3 en projet appelle l'observation de fond suivante : 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

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

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.

2. L'intitulé et l'article 2 doivent reproduire l'intitulé exact du mémorandum d'accord.

On observe, à cet égard, que la traduction française et la traduction néerlandaise ne correspondent qu'imparfaitement à l'intitulé du texte original en langue anglaise.

Uit de bepalingen van het memorandum van overeenkomst, waarmee men door middel van het voorontwerp van wet wil instemmen, vloeit voort dat de uitvoering van die overeenkomst, ten minste onrechtstreeks, de ontvangsten van de Staat kan beïnvloeden of voor de Staat nieuwe uitgaven kan doen ontstaan.

Krachtens de artikelen 5 en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole zijn het advies van de inspecteur van financiën en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting vereist.

De inspecteur van financiën heeft zijn advies weliswaar op 24 februari 1997 uitgebracht, maar uit geen enkel stuk van het dossier blijkt dat de Minister van Begroting zijn goedkeuring heeft gegeven.

Onder voorbehoud dat die goedkeuring wordt gegeven, behoren over het voorontwerp de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

1. De ontworpen wet strekt ertoe instemming te verlenen met het memorandum van overeenkomst over de ontwikkelingssamenwerking tussen de regering van het Koninkrijk België, enerzijds, en de regering van de Republiek Uganda, anderzijds, dat op 23 maart 1995 te Brussel 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 (lees 3) van dit Memorandum, zullen volkomen gevolg hebben."

Artikel 3 van het memorandum, waarnaar wordt verwezen, is in algemene bewoordingen gesteld. Het bepaalt immers het volgende :

"De precieze modaliteiten voor elk project zullen worden vastgelegd in Bijzondere Vergelijken. Deze zullen worden ondertekend door beide partners na de beëindiging van het noodzakelijke voorbereidende werk. In deze Vergelijken zullen de termen en de voorwaarden voor elk project (gift, in speciën of in natura, of zachte lening van ABOS) worden bepaald na raadpleging tussen de twee partners."

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,

"(schetst) dit memorandum het kader van de (toekomstige) betrekkingen inzake ontwikkelingssamenwerking tussen (België en Uganda, wat) in dit opzicht aanleiding (zal) geven tot het afsluiten van bijzondere vergelijken. Deze bijzondere vergelijken zijn administratieve akkoorden die dit Memorandum uitvoeren. Het ABOS is belast met het afsluiten ervan."

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 23 maart 1995, maar tevens om haar voorafgaande instemming te betuigen met de akkoorden die door het ABOS zouden worden gesloten om artikel 3 van het voornoemde memorandum uit te voeren.

Zoals het ontworpen artikel 3 is gesteld, geeft het aanleiding tot de volgende inhoudelijke opmerking : er is 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.

2. Het opschrift en artikel 2 moeten het opschrift van het memorandum van overeenkomst exact weergeven.

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

In dit verband wordt erop gewezen dat zowel de Nederlandse als de Franse vertaling het opschrift van de oorspronkelijke Engelse tekst slechts onvolkomen weergeven.

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. A. LEFEBVRE, 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. A. LEFEBVRE, 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