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 Ministre des Finances, le 29 juin 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de loi "portant approbation de la Résolution relative au quatrième Amendement aux Statuts du Fonds Monétaire international", a donné le 23 septembre 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 juni 1998 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen, binnen een termijn van ten hoogste een maand, over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Resolutie met betrekking tot het vierde amendement van de Statuten van het Internationaal Monetair Fonds", heeft op 23 september 1998 het volgende advies gegeven :

Le Conseil d'Etat est saisi d'un projet de loi portant approbation de la résolution relative au quatrième amendement aux statuts du Fonds monétaire international.

Le Gouvernement compte déposer ce projet à la Chambre des représentants pour le soumettre à sa délibération ainsi qu'éventuellement à celle du Sénat. L'article 1er en projet précise en ce sens que la loi "règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution".

L'article 2 en projet est rédigé comme suit :

> "Le Roi est autorisé à accepter, au nom de la Belgique, le quatrième amendement aux statuts du Fonds monétaire international, tel qu'il est proposé par le Conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international, aux termes de sa résolution n° 52-4 du 23 septembre 1997, dont le texte est reproduit en annexe.".

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la procédure à suivre en l'occurrence. Il se demande, en particulier, s'il n'y aurait pas lieu de déposer ce texte au Sénat (Constitution; article 75, alinéa 3) et de suivre en la matière la procédure applicable à une loi bicamérale intégrale (Constitution; article 77, alinéa 1er, 6°).

La Constitution révisée donne dans son article 167, une signification particulièrement large à la notion de traité - en abandonnant notamment les restrictions qu'énumérait l'ancien article 68 de la Constitution -. Elle vise tant les opérations de confection d'un traité que celles de sa révision et en fait l'oeuvre exclusive du Roi. Elle prescrit encore que le traité ainsi établi ou modifié doit,

de manière tout aussi générale, faire l'objet d'un assentiment - qui est procuré dans la forme d'une loi bicamérale intégrale -.

Si le traité qui organise une institution internationale peut prévoir des modalités spécifiques pour sa révision, s'il n'exige pas l'application de la règle de l'unanimité et se borne, par exemple, à ne requérir que le consentement d'une majorité qualifiée d'Etats membres, il convient néanmoins que l'Etat belge qui entendrait faire partie des Etats qui participent de manière formelle au processus de révision - et ce, en apportant son concours à la composition d'une majorité qualifiée -, se manifeste dans les formes et selon les procédures prescrites en droit national.

On ne saurait, en outre, considérer que la Belgique a procuré un assentiment anticipé (1) à toute révision des statuts du Fonds monétaire international. Elle a plutôt

---

(1) Comme le rappelle le Conseil d'Etat dans l'avis L. 26.355/9 du 2 juillet 1997, "la pratique accepte la procédure de l'assentiment anticipé. Comme l'a relevé la Cour de cassation, dans son arrêt du 19 mars 1981, rendu sur les conclusions de Mme LIEKENDAEL, 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" ... "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 de lois qu'il adopte" ...".

signé un traité qui emporte révision de ses dispositions selon d'autres règles que celles de l'unanimité. Elle n'a pas renoncé à procurer elle-même, et selon les procédures prescrites en droit national, son assentiment à une révision du traité, quitte à ce que son assentiment, conjugué avec d'autres, emporte des conséquences juridiques pour d'autres Etats.

Dans cette perspective, il y a lieu d'envisager la rédaction de la loi en projet dans le cadre de l'article 77, alinéa 1er, 6°, de la Constitution.

En outre, il y a lieu de remplacer dans l'article 2 en projet les termes "tel qu'il est proposé par le Conseil des Gouverneurs du Fonds monétaire international" par les termes "approuvé par le Conseil des Gouverneurs du Fonds monétaire international".

De Raad van State is verzocht advies uit te brengen over een ontwerp van wet houdende goedkeuring van de resolutie met betrekking tot het vierde amendement van de statuten van het Internationaal Monetair Fonds.

Het is de bedoeling van de Regering dit ontwerp in te dienen bij de Kamer van volksvertegenwoordigers opdat het daar en eventueel ook in de Senaat wordt behandeld. Het ontworpen artikel 1 preciseert in die zin : "Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet".

Het ontworpen artikel 2 luidt als volgt :

> "De Koning wordt gemachtigd namens België, het vierde amendement van de Statuten van het Internationaal Monetair Fonds, zoals voorgesteld door de Raad van Gouverneurs van het Internationaal Monetair Fonds overeenkomstig zijn resolutie nr. 52-4 van 23 september 1997, waarvan de tekst als bijlage is weergegeven, te aanvaarden".

De Raad van State vraagt zich af welke procedure in dit geval moet worden gevolgd. Inzonderheid rijst de vraag of die tekst niet bij de Senaat zou moeten worden ingediend (Grondwet; artikel 75, derde lid) en de procedure van het volledige bicamerisme zou moeten worden gevolgd (Grondwet; artikel 77, eerste lid, 6˚).

Artikel 167 van de herziene Grondwet geeft aan het begrip verdrag een bijzonder ruime betekenis - door onder meer de beperkingen die in het vroegere artikel 68 van de Grondwet werden opgenoemd te laten vallen -. Het doelt zowel op het opmaken van een verdrag als op de herziening ervan en draagt zulks uitsluitend op aan de Koning. Het bepaalt voorts dat met het aldus opgemaakte of gewijzigde verdrag,

op al even algemene wijze, ingestemd behoort te worden - welke instemming betuigd wordt in de vorm van een wet waarvoor de procedure van het volledige bicamerisme wordt toegepast -.

Ofschoon het verdrag dat de werkwijze regelt van een internationale instelling kan voorzien in specifieke regels voor de herziening ervan, indien het niet vereist dat de regel van de eenparigheid wordt toegepast en zich bij voorbeeld ertoe bepaalt alleen de instemming te vereisen van een gekwalificeerde meerderheid van Lid-Staten, dient de Belgische Staat, die deel zou willen uitmaken van de Staten die op formele wijze deelnemen aan het herzieningsproces - zulks door bij te dragen tot de vorming van een gekwalificeerde meerderheid -, niettemin de vormen en procedures die worden voorgeschreven door het nationale recht, in acht te nemen.

Bovendien kan er niet vanuit worden gegaan dat België zijn voorafgaande instemming heeft betuigd (1) met

---

(1) In advies L. 26.355/9 van 2 juli 1997 wijst de Raad van State op het volgende : "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" ... 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 in werking laten treden" ...".

elke herziening van de statuten van het Internationaal Monetair Fonds. België heeft veeleer een verdrag ondertekend dat een herziening meebrengt van de bepalingen ervan volgens andere regels dan die van de eenparigheid. België heeft er niet van afgezien zelf, en volgens de in het nationale recht voorgeschreven procedures, zijn instemming te betuigen met een herziening van het verdrag, al is het mogelijk dat zijn instemming, gecombineerd met andere instemmingen, juridische gevolgen heeft voor andere Staten.

Volgens die gedachtengang dient de redactie van de ontworpen wet geconcipieerd te worden in het raam van artikel 77, eerste lid, 6˚, van de Grondwet.

In het ontworpen artikel 2 dienen bovendien de woorden "zoals voorgesteld door de Raad van Gouverneurs van het Internationaal Monetair Fonds" vervangen te worden door de woorden "goedgekeurd door de Raad van Gouverneurs van het Internationaal Monetair Fonds".

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président,
de Heren voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J. KIRKPATRICK, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON, greffier assumé,
Mevrouw toegevoegd griffier.

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

De kamer was samengesteld uit

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON J.-J. STRYCKMANS