

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.746/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 17 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention consulaire entre le Royaume de Belgique et la Fédération de Russie, signée à Moscou le 22 décembre 2004", a donné le 13 janvier 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. La Convention consulaire entre le Royaume de Belgique et la Fédération de Russie a été signée à Moscou le 22 décembre 2004 "pour le Royaume de Belgique", par le Ministre des Affaires étrangères.

Comme le relève l'exposé des motifs, "cette convention (...) est appelée à remplacer la convention consulaire entre la Belgique et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques du 12 juillet 1972 ... (ratifiée par la loi du 14 janvier 1975). Le présent texte ne diffère pas fondamentalement de celui de l'accord de 1972. Ces textes développent l'un et l'autre, de manière plus détaillée, la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 (loi du 17 juillet 1970)".

L'avis du 26 mars 1973 de la section de législation sur le projet devenu la loi du 14 janvier 1975 portant approbation de la Convention consulaire du 12 juillet 1972 précitée avait lui aussi observé que la convention bilatérale qui allait "être soumise aux chambres législatives, ne s'écart(ait) pas fondamentalement des principes établis par (la) Convention de Vienne" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Avis 11.835/2 du 26 mars 1973, Doc. parl., Chambre des Représentants, 1972-1973, 600- n° 1, p. 3.

Par ailleurs, aussi bien le Gouvernement belge ⁽²⁾ que la doctrine consacrée à la Convention de Vienne du 24 avril 1963 ⁽³⁾ considèrent que la convention précitée a, pour partie, codifié la coutume internationale en la matière.

2. Dans son avis 30.074/AG, donné le 14 février 2001, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité Africaine, signé à Bruxelles le 9 octobre 1985 et aux Échanges de lettres entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité Africaine du 9 octobre 1985 et du 29 juin 1998" ⁽⁴⁾, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a notamment examiné la nature des traités internationaux, en l'espèce des accords de siège, quant à leur caractère de traité mixte au sens de l'article 167, § 3, de la Constitution et de l'article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

"Que les privilèges, immunités ou facilités nécessaires à l'exercice des missions des organisations internationales trouvent, en tout ou en partie, leur source dans la coutume internationale ne change rien au fait que des accords de siège sont régulièrement conclus entre les États et les organisations internationales, ne fût-ce que pour faire bénéficier nommément de ce régime de faveur telle ou telle organisation internationale. Dans le système constitutionnel belge, de tels accords sont, en raison de leur contenu, des traités mixtes et doivent recevoir l'assentiment des diverses collectivités concernées pour pouvoir produire leurs effets dans l'ordre juridique interne."

Il n'existe pas en l'espèce de raison de se départir de cette jurisprudence. En effet, la présente Convention consulaire contient, elle aussi, des clauses relatives à des matières qui relèvent non seulement de la compétence de l'État fédéral mais aussi de celle des collectivités fédérées.

⁽²⁾ Exposé des motifs précédant le projet devenu la loi du 17 juillet 1970 portant approbation des actes internationaux suivants : 1. Convention de Vienne sur les relations consulaires (etc.), Doc. parl., Chambre, 1968-1969, 465- n° 1, p. 10.

⁽³⁾ Mohammed Ali AHMAD, L'institution consulaire et le droit international, Bibliothèque de droit international, tome LXXIII, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1973, spéc. pp.59 et s. et les références citées.

⁽⁴⁾ Doc. parl., Sénat, 2005-2006, n° 1374/1, pp. 21-23.

3. La convention consulaire précitée contient ainsi diverses dispositions de nature fiscale qui sont de nature à affecter les compétences des autorités fédérées, principalement les régions, notamment les articles 14, 24, 26, b), et 58.

4. Les articles précités de la Convention consulaire ne sont pas les seules clauses de l'accord qui justifient la qualification de traité mixte et, par suite, l'assentiment des collectivités fédérées. C'est également le cas des articles 12, 13 et 59 de cette convention, relatifs à l'inviolabilité des locaux et des archives consulaires. En effet, les collectivités fédérées disposent en vertu de l'article 11, alinéa 3, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles du pouvoir de "fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition".

5. Il y a lieu de conclure des observations 3 et 4 qui précèdent au caractère mixte de ce traité international et à la nécessité qu'il reçoive l'assentiment des diverses collectivités concernées pour produire ses effets dans l'ordre juridique interne.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.746/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 17 januari 2006 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Consulaire Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Russische Federatie, ondertekend te Moskou op 22 december 2004", heeft op 13 februari 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De consulaire overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Russische Federatie is op 22 december 2004 in Moskou ondertekend door de Minister van Buitenlandse Zaken "voor het Koninkrijk België".

Zoals in de memorie van toelichting staat "(moet) deze overeenkomst (...) de consulaire overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Unie van Socialistische Sovjetrepublieken d.d. 12 juli 1972 vervangen (...) (goedgekeurd door de wet van 14 januari 1975). De tekst die nu voorligt verschilt ten gronde weinig van deze van de overeenkomst van 1972. Beide teksten zijn immers een meer gedetailleerde uitwerking van het Verdrag van Wenen inzake Consulair verkeer van 1963 (wet van 17 juli 1970)".

Ook in het advies van 26 maart 1973 van de afdeling wetgeving over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 14 januari 1975 houdende goedkeuring van de voornoemde Consulaire Overeenkomst van 12 juli 1972 was opgemerkt dat de bilaterale overeenkomst die "aan de Wetgevende Kamers (zou) worden voorgelegd fundamenteel niet af(week) van de in (de) Overeenkomst van Wenen neergelegde beginselen" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Advies 11.835/2 van 26 maart 1973, Parl. St., Kamer, 1972-1973, 600-nr.1, p. 3.

Bovendien gaan zowel de Belgische regering ⁽²⁾ als de rechtsleer aangaande het Verdrag van Wenen van 24 april 1963 ⁽³⁾ ervan uit dat het genoemde verdrag het internationaal gewoonterecht ter zake gedeeltelijk gecodificeerd heeft.

2. De algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 30.074/AV gegeven op 14 februari 2001, over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid, ondertekend te Brussel op 9 oktober 1985 en met de Uitwisselingen van brieven tussen het Koninkrijk België en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid van 9 oktober 1985 en van 29 juni 1998" ⁽⁴⁾, meer bepaald de aard van de internationale verdragen, in casu de zetelakkoorden, getoetst op hun karakter van gemengde verdragen in de zin van artikel 167, § 3, van de Grondwet en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen:

"De omstandigheid dat de voorrechten, immuniteiten of faciliteiten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de opdrachten van de internationale organisaties geheel of gedeeltelijk hun oorsprong vinden in het internationaal gewoonterecht, verandert niets aan de omstandigheid dat regelmatig zetelakkoorden tussen staten en internationale organisaties worden gesloten, al was het maar om deze of gene internationale organisatie uitdrukkelijk onder die gunstregeling te brengen. In het Belgische grondwettelijke bestel worden zulke akkoorden op grond van hun inhoud als gemengde verdragen beschouwd en moeten de verschillende betrokken entiteiten er hun instemming mee hebben betuigd, willen die akkoorden uitwerking hebben in de interne rechtsorde."

In casu is er geen reden om van die rechtspraak af te wijken. Ook de onderhavige consulaire overeenkomst bevat immers ook bepalingen over aangelegenheden die niet alleen onder de bevoegdheid van de federale Staat, maar ook onder die van de deelentiteiten vallen.

⁽²⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 17 juli 1970 houdende goedkeuring van volgende internationale akten : 1. Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer (enz.), Parl. St., Kamer, 1968-1969, 465-nr. 1, p. 10.

⁽³⁾ Mohammed Ali AHMAD, *L'institution consulaire et le droit international*, Bibliothèque de droit international, deel LXXIII, Parijs, R. Pichon en R. Durand-Auzias, 1973, inz. blz. 59 e.v. en de genoemde literatuurplaatsen.

⁽⁴⁾ Parl. St., Senaat, 2005-2006, nr. 1374/1, p. 21-23.

3. Zo bijvoorbeeld bevat de voornoemde consulaire overeenkomst verschillende fiscale bepalingen die kunnen raken aan de bevoegdheden van de deeltentiteiten, in hoofdzaak de gewesten, inzonderheid de artikelen 14, 24, 26, b), en 58.

4. De genoemde artikelen van de consulaire overeenkomst zijn niet de enige bepalingen van de overeenkomst die de benaming gemengd verdrag rechtvaardigen, en bijgevolg de instemming van de deeltentiteiten behoeven. Dat is ook het geval met de artikelen 12, 13 en 59 van die overeenkomst, die betrekking hebben op de onschendbaarheid van de gebouwen en van het consulaire archief. Op grond van artikel 11, derde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen beschikken de deeltentiteiten immers over de bevoegdheid om "de gevallen (te) bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben".

5. Uit de bovenstaande opmerkingen 3 en 4 dient geconcludeerd te worden dat dit internationale verdrag een gemengd verdrag is en de instemming behoeft van de verschillende betrokken entiteiten wil het uitwerking hebben in de interne rechtsorde.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN