

FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.394/4

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 27 septembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention générale de coopération au développement entre le Royaume de Belgique et la République du Rwanda, signée à Kigali le 18 mai 2004", a donné le 23 octobre 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 suivantes.

Compétence fédérale

L'article 6^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que :

"Certaines parties de la coopération au développement seront transférées dès le 1^{er} janvier 2004 dans la mesure où elles portent sur les compétences des communautés et régions"

mais, comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État, chambres réunies, dans son avis 35.915/VR, donné le 23 octobre 2003, il résulte de l'alinéa 2 de la disposition précitée, ainsi que des travaux préparatoires de cette disposition, que celle-ci contient seulement une déclaration de principe, de sorte que l'autorité fédérale, à défaut d'une loi spéciale concrétisant le transfert de compétence, conserve ses compétences actuelles même après le 1^{er} janvier 2004 ⁽¹⁾.

La conclusion du traité présentement examiné relève donc de la compétence exclusive du Roi et des assemblées législatives fédérales (Constitution, article 167, § 2) ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Avis 35.915/VR, donné le 23 octobre 2003, sur l'avant-projet de décret "inzake ontwikkelingseducatie" (Vl. parl., 2003-2004, n° 2044/1, pp. 33 à 41).

⁽²⁾ Voir l'avis 38.734/2/V, du 28 juillet 2005, donné sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention générale sur la coopération entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Cambodge, signée à Bruxelles le 29 mai 2001" (Doc. parl., Sénat, 2004-2005, 3-1353/1, pp. 19-21). *Adde* : Jan Velaers, "In foro interno et in foro externo" : de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten, in Frank Judo et Godfried Geudens, éd., Internationale betrekkingen en federalisme, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 74-76, n°s 69-70.

Assentiment anticipé aux accords spécifiques prévus
par la Convention générale

L'article 7 de la Convention générale est juridiquement admissible, eu égard à l'objet des conventions spécifiques, qui est suffisamment circonscrit et parce que l'article 3 de l'avant-projet de loi sauvegarde les prérogatives des Chambres législatives, pour les raisons indiquées dans l'avis 41.392/4, donné ce jour sur un avant-projet de loi portant assentiment à la Convention générale de coopération bilatérale directe entre le Royaume de Belgique et la République de l'Ouganda, signée à Kampala le 1^{er} février 2005.

*

L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet déclaré des traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge.

L'assentiment anticipé aux conventions spécifiques, qui découlerait de la loi en projet, n'emportera pas dérogation à l'obligation, qui résulte de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, de publier au Moniteur belge ces conventions spécifiques pour qu'elles soient opposables aux particuliers ⁽³⁾.

⁽³⁾ Voir l'avis 37.900/VR, donné le 25 janvier 2005, sur un avant-projet de loi portant assentiment aux amendements à l'accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, "INTELSAT", adoptés à Washington le 17 novembre 2000 (Doc. parl., Sénat, 2004-2005, 3-1259/1, pp. 23-35) et la jurisprudence citée.

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

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.394/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 27 september 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 Algemene Ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Rwanda, ondertekend te Kigali op 18 mei 2004", heeft op 23 oktober 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

Bevoegdheid van de federale overheid

Artikel 6ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt het volgende :

"Onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking worden vanaf 1 januari 2004 overgeheveld in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden",

maar zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State, verenigde kamers, heeft opgemerkt in zijn advies 35.915/VR, dat op 23 oktober 2003 is verstrekt, volgt uit het tweede lid van de voornoemde bepaling, alsmede uit de parlementaire voorbereiding ervan dat ze slechts een beginselverklaring inhoudt zodat de federale overheid, bij gebrek aan een bijzondere wet die de bevoegdheidsoverdracht nader concretiseert, haar huidige bevoegdheid terzake ook na 1 januari 2004 behoudt ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Advies 35.915/VR, op 23 oktober 2003 verstrekt over het voorontwerp van decreet "inzake ontwikkelingseducatie" (Vl. parl., 2003-2004, nr. 2044/1, blz. 33 tot 41).

Bijgevolg komt de exclusieve bevoegdheid om het thans onderzochte verdrag te sluiten nog steeds toe aan de Koning en aan de federale wetgevende vergaderingen (Grondwet, artikel 167, § 2) ⁽²⁾.

Voorafgaande instemming met de specifieke akkoorden bepaald
in de Algemene Overeenkomst

Artikel 7 van de Algemene Overeenkomst is juridisch aanvaardbaar omdat de strekking van de specifieke akkoorden genoegzaam afgebakend is en omdat artikel 3 van het voorontwerp van wet niet raakt aan de prerogatieven van de wetgevende Kamers om de redenen vermeld in advies 41.392/4, dat heden is uitgebracht over een voorontwerp van wet houdende instemming met de algemene overeenkomst inzake directe bilaterale samenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Oeganda, ondertekend te Kampala op 1 februari 2005.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt willen ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie is die grondwetsbepaling naar analogie toepasselijk op internationale akten. Het Hof heeft immers beschikt dat bepaalde verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt.

De voorafgaande instemming met specifieke overeenkomsten, die zou voortvloeien uit de ontworpen wet, levert geen afwijking op van de verplichting die volgt uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, te weten dat die specifieke overeenkomsten in het Belgisch

⁽²⁾ Zie advies 38.734/2/V, van 28 juli 2005, over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Algemene Samenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Cambodja, ondertekend te Brussel op 29 mei 2001" (Gedr. St., Senaat, 2004-2005, 3-1353/1, blz. 19-21). *Adde* : Jan Velaers, "In foro interno et in foro externo" : de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten, in Frank Judo en Godfried Geudens, Internationale betrekkingen en federalisme, Brussel, Larcier, 2006, blz. 74-76, nrs. 69-70.

Staatsblad moeten worden bekendgemaakt willen ze aan particulieren kunnen worden tegengeworpen ⁽³⁾.

⁽³⁾ Zie advies 37.900/VR, gegeven op 25 januari 2005, over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie «INTELSAT», aangenomen te Washington op 17 november 2000" (Gedr. St., Senaat, 2004-2005, 3-1259/1, blz. 23-35) en de aangehaalde rechtspraak.

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. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN